

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LA
RÈGLE DE L'UNITÉ
DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le mercredi 15 juin, à 3 heures du soir,

PAR

Stevan MILATCHITCH

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'ACADÉMIE ET DES FACULTÉS

Y. CADORET

3, PLACE SAINT-CHRISTOLY, 3

1932

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LA
RÈGLE DE L'UNITÉ
DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le mercredi 15 juin, à 3 heures du soir,

PAR

Stevan MILATCHITCH

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'ACADÉMIE ET DES FACULTÉS

Y. CADORET

3, PLACE SAINT-CHRISTOLY, 3

1932

LA

RÈGLE DE L'UNITÉ

DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT FRANÇAIS

INTRODUCTION

Le budget est un acte par lequel sont annuellement prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat.

On saisit immédiatement l'importance financière d'un tel acte, qui, en permettant d'évaluer le coût des services publics et le rendement des impôts pendant l'année, permet, par le fait même, de rechercher l'équilibre de l'un avec l'autre.

On saisit également l'importance politique de l'acte budgétaire, puisque c'est par le vote de la loi de finances annuelle que le Parlement donne au Gouvernement l'autorisation de dépenser, l'autorisation de lever l'impôt, sans quoi il lui est précisément impossible de gouverner. Le vote annuel du budget est ainsi la sauvegarde de la prépondérance du Parlement.

Pour mieux assurer cette prépondérance, une série de règles ont été imaginées. Règle de l'exercice, en vertu de laquelle les recettes et les dépenses à voter pour l'année sont bien celles qui correspondent aux créances et aux dettes de l'Etat pendant l'année, en sorte que le budget soumis au vote des Chambres représente bien exactement

le bilan de l'année qui va s'ouvrir. Règle de la pénultième année, en vertu de laquelle le ministre des Finances est obligé, pour l'évaluation des rendements d'impôts, de suivre des normes fixes, au lieu de se baser sur des considérations arbitraires et de présenter ainsi au Parlement des perspectives peut-être plus optimistes que véritables. Règle de l'universalité, par laquelle le Gouvernement, en soumettant son projet de budget au Parlement, est obligé de lui soumettre toutes les prévisions de recettes, toutes les prévisions de dépenses, sans pouvoir compenser les unes par les autres dans certaines hypothèses où elles sont corrélatives les unes des autres. Règle de l'unité, enfin, — et c'est elle que nous nous proposons d'étudier en cet ouvrage — en vertu de laquelle le Parlement est immédiatement en mesure de voir si le budget qu'on lui propose est en équilibre ou non.

Ces deux dernières règles, universalité et unité, sont assez voisines l'une de l'autre. Elles comportent des conséquences communes. Aussi est-il utile, avant d'aborder l'étude de la règle de l'unité budgétaire, de rappeler en quelques lignes ce qu'est la règle de l'universalité, avec laquelle on la confond parfois.

L'universalité budgétaire.

En quoi consiste-t-elle?

Elle consiste en ce que sont inscrites au budget « d'un côté toutes les dépenses et, de l'autre, toutes les recettes, sans rien faire disparaître par compensation, par « contraction » (1). C'est la méthode tout à fait contraire à la méthode du *produit net* ou des *contractions* qui consiste « à rapprocher et à compenser dans la mesure possible les recettes et les dépenses correspondantes, de façon à n'ins-

(1) Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, p. 37.

crire au budget que l'excédent de la recette sur la dépense, c'est-à-dire le produit net, ou l'excédent de la dépense sur la recette, c'est-à-dire la dépense nette » (2).

La France est un des premiers pays qui ait adopté la règle de l'universalité. Elle a apparue pour la première fois après la Révolution de 1789, mais il n'y eut pas jusqu'à la Restauration de budget véritable. En 1818, on fit aux impôts la première application de la règle de l'universalité.

M. de Villèle, alors ministre des Finances, en préparant l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, introduisit définitivement cette règle dans la pratique budgétaire française par les termes suivants :

« Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs.

» Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition seront susceptibles d'être vendus, la vente ne pourra en être faite qu'avec le concours de la régie de l'Enregistrement (aujourd'hui des préposés des domaines) et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes, comme aussi la restitution des sommes qui auraient été payées indûment et par erreur sur les crédits et que les parties prenantes n'auraient restituées qu'après la clôture du compte d'exercice, et généralement tous les autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs, seront versés à notre Trésor royal et portés en recettes au chapitre des produits divers de l'exercice courant. » (art. 3) (3).

Depuis lors, la règle de l'universalité budgétaire subsiste dans le budget de l'Etat Français.

La règle de l'universalité est considérée comme la con-

(2) Allix, *op. cit.*, p. 36.

(3) V. art. 43, 44, Décr. 31 mai 1862.

dition essentielle du contrôle financier du Parlement. « Du moment que le Parlement est appelé à voter l'impôt et à fixer les dépenses qui en sont le fondement et la mesure, il faut que le budget lui présente la liste de *toutes* les dépenses et de *toutes* les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement. S'il existait une seule dépense dont il n'aurait pas discuté la légitimité, le vote de l'impôt ne serait pas donné en pleine connaissance de cause. » (4).

L'unité budgétaire.

En quoi consiste la règle de l'unité budgétaire?

En ce que « le budget doit être dressé de telle façon qu'il suffise de faire deux additions pour avoir le *total des dépenses et celui des recettes* et une soustraction de ces deux totaux pour savoir s'il est *en équilibre, en excédent de recettes* ou en *déficit*. » (5).

L'unité budgétaire tend à réunir dans *un total unique* toutes les recettes de l'Etat, d'une part et toutes les dépenses de l'autre.

« Il est nécessaire, dit M. Léon Say, d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes. De là, le principe de l'unité. » (6).

« L'unité de budget, continue M. Léon Say, consiste à ne pas faire de comptes à part, à ne pas attacher au gros budget le petit budget de tel ou tel service avec la comptabilité spéciale... L'unité consiste à ne pas diviser l'administration en cinq, six, dix, trente usines : l'usine des postes et télégraphes, l'usine des tabacs, l'usine des

(4) Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Budget, 1922, p. 173.

(5) Jèze, *op. cit.*, p. 192.

(6) *Revue des Deux-Mondes*, 15 janv. 1885.

chemins de fer, l'usine de telle ou telle direction ministérielle.

» Il n'y a d'unité de budget que si on a réussi à faire entrer toutes les recettes dans une seule caisse et à faire sortir l'argent de toutes les dépenses du même et unique grand fonds commun.

» Il n'y a d'unité budgétaire que si on a pu traiter tous les crédits ouverts par les Chambres dans les mêmes conditions de justification, d'annulation et de report. » (7).

C'est ainsi seulement que la situation financière du pays sera claire aux yeux des pouvoirs publics, du pays et des créanciers de l'Etat; il n'y a pas de méthode plus sûre et plus loyale de rassurer les créanciers actuels et futurs de l'Etat que de leur faire connaître la situation financière très clairement, par un simple coup d'œil jeté sur le tableau où sont inscrites en détail toutes les recettes d'un côté et toutes les dépenses de l'autre.

« L'unité budgétaire est pour le Parlement le meilleur moyen de *contrôle* et de *comparaison* et, pour le public, le meilleur moyen de saisir, sans trop de recherches, l'ensemble des dépenses et des recettes du pays. » (8).

En retraçant les avantages de la règle de l'unité budgétaire, M. Thiers disait notamment en 1868 : « Nous savions tous, il y a vingt ou trente ans, notre situation; il n'y avait qu'à regarder la première page du budget pour connaître toutes les dépenses, même extraordinaires, et toutes les recettes. Les gens les plus ignorants et les moins attentifs savaient ce qu'était la situation. Eh bien! depuis qu'on a divisé notre budget en plusieurs autres, il devient très difficile de s'y reconnaître... Dans un pays bien administré, une seule chose est sincère, utile et profitable. C'est d'avoir *un seul budget*, d'avoir dans un *seul tableau* toutes

(7) Extrait d'une lettre écrite par M. Léon Say, à propos du budget de 1891 (*Journ. des Débats*, 7 oct. 1890).

(8) Jèze, *op. cit.*, p. 193.

les dépenses, même extraordinaires, de l'Etat; dans un seul autre, toutes les recettes. Alors on sait la situation. Alors le public la comprend facilement et immédiatement, sans qu'il soit possible de faire illusion à personne. » (9).

Trois ans plus tard, en 1871, cet excellent homme d'Etat et financier stigmatisait ainsi le budget de l'Empire : « Quels étaient les budgets de l'Empire? Eh bien! Messieurs, le secret des présentations budgétaires sous l'Empire, c'était de diviser le budget vrai, — il n'y a de budget vrai que celui qui comprend toutes les dépenses de l'Etat, — le secret de ces présentations, dis-je, c'était de diviser le budget en plusieurs parties, de manière à rendre la totalisation difficile ou laborieuse au moins, et de tromper ainsi le pays sur la réalité et l'étendue de la dépense qu'il doit faire. » (10).

L'inscription dans un *document unique*, d'un côté, de toutes les opérations de recettes, de l'autre, de toutes celles de dépenses, permet aux représentants du pays d'apprécier beaucoup plus facilement l'utilité et la nécessité des dépenses, la possibilité et la légitimité des recettes.

Personne ne peut connaître une situation financière qu'en l'embrassant tout entière. L'unité produit la lumière par le fait seul de sa simplicité.

Comparaison entre la règle de l'universalité et la règle de l'unité.

Pour achever notre introduction, il nous reste encore à exposer la différence entre l'universalité et l'unité budgétaire.

« C'est à tort, dit M. Allix, que les traités financiers

(9) Discours de M. Thiers, Corps législatif, 3 juill. 1868.

(10) Assemblée nationale, 20 juin 1871.

confondent souvent la règle de l'universalité et celle de l'unité. Elles ont, sans doute, des points de contact : l'une et l'autre, par exemple, se combinent pour conduire à la suppression de toutes les affectations spéciales de certaines recettes à certaines dépenses, mais les questions essentielles en jeu ne sont pas les mêmes. Si on applique la règle de l'universalité, on inscrit au budget des détails de dépenses et de recettes qui n'y figureraient pas autrement, et, par conséquent, on les soumet au vote du Parlement, auquel ils échapperaient sans cela. C'est au premier chef une question de contrôle parlementaire : jusqu'où doit s'étendre la compétence budgétaire du Parlement ? Si l'on applique la règle de l'unité, on se borne à présenter en *un seul bloc* le total des dépenses et des recettes, au lieu de le subdiviser dans une série de budgets distincts. Mais, réparties entre plusieurs budgets partiels ou rassemblées en un seul, toutes les dépenses et toutes les recettes n'en sont pas moins connues du Parlement et votées par lui. C'est uniquement une question de clarté et de simplicité dans la texture du budget. » (11).

Telle est du moins l'opinion de M. Allix. Pour d'autres financiers, qui s'inspirent plutôt des paroles, citées plus haut, de M. Thiers, la règle de l'unité budgétaire est, elle aussi, destinée à sauvegarder les droits du Parlement, car seule son application permet aux Chambres d'y voir clair dans la situation des finances.

Quelle que soit d'ailleurs l'appréciation que l'on puisse porter à ce sujet, on doit reconnaître que la différence technique entre les deux règles de l'universalité et de l'unité est aujourd'hui très claire. Tandis que « l'universalité n'est aucunement enfreinte par la présentation des dépenses ou des recettes dans des documents séparés, l'unité, au contraire, semble supposer l'universalité, si

(11) Allix, *op. cit.*, p. 74 (la note).

bien qu'en la conciliant avec celle-ci, on pourrait la définir par cette formule : les recettes et les dépenses doivent figurer intégralement dans un document unique. Ce document unique, c'est le budget général de l'Etat » (12).

L'universalité, c'est le principe politique qui consiste, avons-nous dit, en ce que les représentants du pays doivent discuter et autoriser toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat; peu importe que l'autorisation de celles-ci soit demandée par le gouvernement en un seul ou en plusieurs documents distincts, ou que les dépenses et les recettes de l'Etat soient prévues en un seul ou en plusieurs budgets distincts. Ce qui est essentiel et fondamental dans la règle de l'universalité budgétaire, c'est donc le droit du Parlement de discuter et d'autoriser toutes les opérations concernant les dépenses et les recettes de l'Etat. Au contraire, tout ce qu'exige l'unité budgétaire, c'est que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat soient prévues et présentées dans un *document unique*. Voilà la différence essentielle entre ces deux règles budgétaires.

Ainsi conçue, l'unité budgétaire est depuis plus d'un siècle la base du système financier français. C'est la condition indispensable de la clarté des finances publiques, de leur bonne gestion et de leur facile contrôle.

« L'unité budgétaire n'est pas une question de comptabilité, c'est un principe qui s'impose à toutes les nations qui veulent conserver leur crédit et se mettre en garde contre les entraînements. » (13)

(12) Gustave Engelhard, *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*, thèse, Paris, 1911, p. 94.

(13) Réponse de M. Rouvier, alors ministre des Finances, sur la proposition de M. Hubbard à la Chambre des députés, 1905 (*J. off. déb. parl.*, Chambre, n° du 28 févr. 1905)

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA REGLE DE L'UNITE BUDGÉTAIRE EN FRANCE

En retraçant ci-dessus le point de contact entre la règle de l'universalité et celle de l'unité budgétaire, ou plutôt la différence entre elles, nous avons dit que la règle de l'unité semble supposer celle de l'universalité. Par conséquent, avant que la règle de l'universalité ait pris sa place dans le système budgétaire français, peut-on parler de la règle de l'unité budgétaire? Il ne le semble pas. Pour que l'unité budgétaire puisse être appliquée, il faudrait que l'universalité y régnât déjà, c'est-à-dire qu'il faudrait que les représentants du pays discutassent sur toutes les dépenses et recettes de l'Etat sans exception.

Au temps où la plupart des recettes étaient affectées aux dépenses spéciales en dehors du budget général de l'Etat, on ne peut parler d'unité budgétaire, qui exige que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat soient présentées, comprises intégralement dans un document unique. L'histoire de l'unité budgétaire commence avec celle de l'universalité.

CHAPITRE PREMIER

LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE SOUS L'ANCIEN REGIME, LA REVOLUTION ET L'EMPIRE

Sous l'Ancien Régime, nous trouvons un document budgétaire intéressant, unique d'ailleurs en son espèce, le compte rendu de Necker, en 1781. Les recettes et les dépenses de l'année étaient publiées — fait bien nouveau à l'époque et qui explique le prodigieux succès de l'ouvrage, dont 6.000 exemplaires furent vendus le jour de son apparition. Le document satisfaisait-il aux exigences de la règle de l'unité?

Le compte rendu aboutissait aux chiffres suivants : revenus : 264.134.000 livres; dépenses : 233.934.000 livres; excédent de revenus : 10.200.000 livres. Or, de tels chiffres n'avaient été obtenus que par d'importantes compensations. Le total des dépenses eût dû être supérieur à 320.000.000 de livres, au lieu d'être évalué à 230.000.000 environ. Les fermes générales, par exemple, déduisaient d'emblée de leurs recouvrements le montant des gages du Parlement de Paris, de la Cour des aides, de la Chambre des comptes, une partie des rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel de Ville, des remboursements au clergé, etc. Sur 126.100.000 livres brut qu'elles recouvraient, elles ne versaient au Trésor que 48.427.000 livres : 77.537.000 livres de dépenses payées directement demeuraient invisibles. Et ainsi de suite⁽¹⁾. Des sommes considérables se

(1) Pour les produits de la Régie générale et de la Régie des domaines,

trouvaient donc dissimulées, supprimées, par contraction. A peu près la moitié du budget était pour ainsi dire annulée par compensation.

Necker déclarait que, s'il n'appliquait pas la règle du budget brut, malgré ses avantages, c'était à cause de l'absence de comptabilité générale. « J'ai pensé, disait-il, qu'il fallait adopter *une forme plus simple et plus évidente*, en ne composant le chapitre des revenus que des versements qui sont faits au Trésor royal par les différentes caisses, déduction faite des charges qu'elles sont tenues d'acquitter, et en ne portant pareillement dans la colonne des dépenses que les parties qui sont payées par ce même Trésor royal. » « Le compte des finances rendu dans cette forme, concluait Necker, ne présente au Trésor royal qu'une recette de 264 millions, alors que les revenus dépassent en réalité 430 millions. Le surplus est consommé soit par des charges assignées sur les recettes générales..., soit par des dépenses dont le paiement est indiqué sur le domaine, sur le produit des régies, sur les impositions des pays d'Etat, etc. » (2).

Et malgré tout cela, lorsque Necker publia son fameux

pour les perceptions effectuées par les receveurs généraux, etc., le système suivi était le même.

Impositions perçues par les receveurs généraux (taille, capitation. vingtième)	Livres.	148.590.000
Charges assignées		29.050.000
Versé au Trésor royal.....	Livres.	119.540.000
Produits bruts de la Régie générale		42.000.000
Charges assignées		33.100.000
Reste à verser au Trésor royal	Livres.	8.900.000

Avec ce procédé porté à l'extrême, on serait arrivé à compenser toutes les recettes avec toutes les dépenses, réduisant à zéro le chiffre à inscrire au budget, ou plutôt à moins de zéro, car le déficit seul serait apparu en fin de compte.

(2) Boucard et Jèze, *Eléments de science des finances*, 2^e éd., 1902, p. 94 et suiv.

compte rendu, l'enthousiasme et les applaudissements furent universels, tout le monde s'écria « qu'on venait de déchirer le voile qui dérobait jusque-là le véritable état des finances aux yeux du pays ». Le public alors se contentait de peu, car « il est douteux que ceux qui applaudissaient si bruyamment à l'avènement de la lumière vissent effectivement très clair » (3).

Dans le système budgétaire français pratiqué sous l'Assemblée Constituante, le principe de l'universalité a commencé à prendre sa place : les recettes et les dépenses sont bien alors comptées pour leurs totaux bruts, sans que les budgets de cette période puissent être cités comme modèles, parce que jusqu'au Directoire inclus ils ne possèdent que trop peu d'autorité.

Ce n'est que sous le Consulat et l'Empire, malgré beaucoup de lacunes et d'insuffisances, que les budgets ont développé régulièrement leurs recettes et leurs dépenses *in extenso*, en cessant de pratiquer le système des contractions signalées plus haut, sous l'Ancien Régime. Cependant, les frais de perception de l'impôt faisaient toujours une exception « où l'abus se cantonna et d'où il devint très difficile de le déloger » (4).

L'état de choses, avant la Restauration, était le suivant : aux recettes du budget n'apparaît que le produit net des impôts, les frais de perception demeurant toujours compensés ou ignorés. Les documents budgétaires de ce temps-là ne portent et par conséquent les représentants du pays ne connaissent que les sommes nettes et liquides mises à la disposition du Trésor.

Mais si Napoléon dissimulait aux assemblées les frais de perception, il n'avait eu garde de se priver lui-même d'un renseignement aussi essentiel.

(3) Stourm, *Le Budget*, 5^e éd., p. 145.

(4) Stourm, *op. cit.*, p. 146.

L'arrêté du 26 prairial an XI interdit formellement aux comptables tout prélèvement direct ou occulte sur les recettes pour payer les dépenses. Le ministre Barbé-Marbois se félicitait de la mesure en ces termes : « Désormais, dit-il, toutes les recettes entrent dans l'épargne sans retenue, et toutes les dépenses en sortent par les mains des payeurs. Plus de causes, plus de prétextes de confusion entre ces deux divisions capitales de nos opérations : tout est reçu par les uns, tout est payé par les autres. »⁽⁵⁾.

Cependant, il était très difficile de soumettre au principe consacré par cet arrêté les administrations fiscales, qui « n'entendaient pas renoncer spontanément à la prérogative qui les rendait à peu près maîtresses absolues de leurs crédits, qui leur permettait de dépenser sans contrôle législatif le montant des sommes déduites à leur gré de la masse de recouvrement »⁽⁶⁾. Leur puissance personnelle, considérablement accrue avec le développement des impôts, aggravait encore l'intensité de leur résistance. Aussi et malgré l'avènement du régime parlementaire, les budgets continuèrent-ils pendant plusieurs années après la chute de l'Empire à maintenir dans l'ombre le chiffre des frais de perception.

(5) Rapport du ministre du Trésor aux consuls, 23 nivôse an XII.

(6) Stourm, *op. cit.*, p. 147.

CHAPITRE II

LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE SOUS LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET

INTRODUCTION DES RÈGLES D'UNIVERSALITÉ ET D'UNITÉ.

Après la Restauration, la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 148) prescrivit au ministre des Finances de présenter « le compte du recouvrement des *produits bruts* des contributions directes et indirectes ». Le lendemain, 26 mars 1817, fut édictée l'ordonnance royale, stipulant : « A l'avenir, les frais de régie seront réglés aux époques et dans les formes adoptées pour les autres dépenses de l'Etat. A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recette dans le budget annuel et les frais de régie y seront compris en dépense. » (Art. 3.) Avant, à l'exemple des anciennes fermes générales, les régies se considéraient comme des entreprises, chargées, moyennant le prélèvement des frais nécessaires, d'alimenter les caisses du Trésor.

Par l'article 3 de l'ordonnance royale du 26 mars 1817, précité, était donc introduit le budget brut, à propos duquel le rapporteur de la Commission du budget s'exprimait ainsi : « Jusqu'ici, les budgets n'ont présenté que des produits nets. Ne nous importe-t-il pas, la nature et l'objet de ces prélèvements qui réduisent la recette effective de près d'un tiers de la somme totale des recouvre-

ments sur les produits indirects et d'un septième sur les contributions directes? Les dépenses des régies ne doivent-elles pas être consenties aussi bien que les dépenses générales pour lesquelles vous votez des crédits? » (1).

C'est ainsi que dans la loi de finances du 15 mai 1818 le produit brut des impôts apparut enfin au budget des recettes et le montant de leurs frais de perception au budget des dépenses.

Depuis lors, les frais de perception ont figuré sans interruption dans les budgets successifs, conformément à la disposition suivante des décrets des 31 mai 1838 et 1862, toujours en vigueur : « Il doit être fait recette intégrale du montant des produits. Les frais de perception et de régie ainsi que les autres frais accessoires sont portés en dépense. » (Art. 16.)

La règle de l'universalité budgétaire dans toute son étendue n'est apparue qu'un peu plus tard; elle fut inscrite par M. de Villèle dans l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, précitée, selon laquelle « les Ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs... » (Art. 3) (2).

(1) Rapport du 23 mars 1818 sur les voies et moyens, par le comte Beugnot.

(2) Cette ordonnance célèbre fut préparée par M. d'Audiffret, un des plus intimes collaborateurs de M. de Villèle aux finances, inspirateur de la loi du 25 mars 1817 et de l'ordonnance du 18 novembre 1817 relative à la comptabilité et auteur principal de l'ordonnance du 8 novembre 1820, qui retira aux administrateurs des directions générales des divers impôts l'attribution de compter à la Cour des comptes des produits recouvrés effectivement par les receveurs des différentes régies financières, fit de ces derniers les justiciables directs de la Cour des comptes et leur prescrivit des modes d'écriture réguliers et uniformes, mesure heureuse, qui, dit d'Audiffret (*Système financier de la France*, Introduction, p. 54), permit de connaître le produit brut des impôts, les frais de leur perception, permit de les mettre en évidence dans les budgets et dans les comptes...

M. d'Audiffret lui-même caractérise l'ordonnance du 14 septembre 1822 comme un des actes les plus considérables de sa carrière : « Il fallut,

De même que la loi de finances du 25 mars 1817, citée ci-dessus, interdit de cacher une dépense derrière une recette, de même l'ordonnance de 1822 défend d'abriter une recette derrière une dépense. De part et d'autre, la description doit être complète : toutes les dépenses sont portées sur la page qui leur est réservée, toutes les recettes figurent sur une autre.

C'est bien ce que disait Léon Say, en 1890 : « Il n'y a d'unité de budget que si on a réussi à faire entrer *toutes les recettes dans une seule caisse* et à faire sortir l'argent du même et *unique grand fonds commun*. »

Aussi, sous la Monarchie de Juillet, M. Humann, peu suspect de partialité pour la Restauration et ses ministres, prononça-t-il à la Chambre, à l'éloge des réformes de Villèle, des paroles des plus honorables : « L'ordonnance du 14 septembre 1822, et d'autres règlements qui l'ont précédée ou suivie, disait-il, ont apporté dans la comptabilité *une clarté extrême, un ordre que les autres nations viennent étudier tour à tour*... Ces améliorations ont apporté à l'Etat des économies annuelles qui se comptent par millions. » Et il louait surtout la centralisation au Trésor des diverses régies financières, « jusque-là autant de véritables « petits ministères » à peu près indépendants et incomparablement plus coûteux qu'aujourd'hui... L'importance des divers services centralisés et successivement

disait-il, toute la fermeté de caractère de M. le comte de Villèle, toute sa prépondérance dans le Conseil royal et toute sa faveur près du souverain, pour faire accepter le *joug de l'ordre, le frein de la règle*, le contrôle vigilant du gardien du Trésor public et les limites sérieuses des crédits législatifs, aux libres ordonnateurs de la fortune de l'Etat, qui n'avaient jusqu'alors d'autre comptabilité que celle de leur convenance particulière et d'autre surveillance que leur propre autorité. »

« Si j'avais encore été ministre, disait avec humeur un conseiller d'Etat à d'Audiffret, je n'aurais jamais souffert une pareille innovation. » « C'est pour cela, dit-il, que je l'ai fait prévaloir quand vous ne l'étiez plus. » (Marion, *Histoire financière de la France*, t. V, 1928, p. 24).

rattachés au budget général depuis 1818 s'élève à plus de 200 millions » (3).

Depuis lors, la règle de l'unité budgétaire étendait de plus en plus le domaine de son application. Plusieurs lois postérieures sont intervenues à cet effet.

Tout d'abord, citons à titre d'exemple quelques-unes d'elles :

La loi du 19 juillet 1845, relative aux produits du travail des détenus dans les maisons centrales. Contrairement aux prescriptions de l'ordonnance du 14 septembre 1822, les maisons centrales, jusqu'alors, augmentaient du montant de ces produits les chiffres de leurs crédits législatifs. Conformément à l'ordonnance, la loi du 19 juillet 1845 édicta qu'à partir du 1^{er} janvier 1846 toutes les sommes provenant du travail des condamnés et toutes les autres sommes qui ont été attribuées aux maisons centrales de détention seront versées dans les caisses du Trésor.

En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 1846, le budget ouvrit en recettes une ligne spéciale pour ces revenus, et corrélativement un nouvel article prit place parmi les dépenses, pour y mentionner les versements entre les mains des condamnés de la part qui leur revient personnellement dans le produit de leurs travaux.

La loi du 29 décembre 1876, qui a fait apparaître en recette, dans des conditions analogues à celles de la loi du 19 juillet 1845, citée ci-dessus, le produit des droits des chancelleries diplomatiques et consulaires.

La loi du 28 décembre 1880 a pris les mêmes dispositions à l'égard des revenus de l'Ecole française de Rome.

Le décret du 31 décembre 1881 prescrit encore de faire ressortir à part, sans compensation, les produits accessoires de la Trésorerie.

(3) Marion, *op. cit.*, p. 27.

Milatchitch.

Mais il ne faut pas croire que le principe de l'unité budgétaire ait pu dès son introduction dans le système budgétaire français être appliqué dans toute son étendue. Il était introduit comme une règle générale, non point sans exceptions, parce que « *nulla regula sine exceptione* ».

A peine introduite, cette règle a subi des exceptions.

UN BUDGET SPÉCIAL : CELUI DE LA DETTE.

La loi de finances du 25 mars 1817, dont l'article 148 enjoignit au ministre des Finances de présenter « le compte du recouvrement des produits bruts des contributions directes et indirectes », bien que le crédit de l'Etat reposât sur des bases solides, crut devoir stipuler dans l'intérêt des rentiers une exception à la règle de l'unité budgétaire : « Les produits nets de l'enregistrement, du timbre, des domaines, et ceux des administrations des postes et la loterie, sont affectés au paiement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la Caisse d'amortissement. » (Titre X, art. 139.) Le rapporteur du budget commentait ainsi ce texte : « Afin de rendre cette spécialisation plus palpable, les comptables qui recevront les produits dont il s'agit ne pourront être libérés que par les récépissés de l'établissement qui sera chargé du service de la dette (Banque de France ou Caisse des dépôts). Et il sera dressé, *par un budget séparé*, un compte distinct des recettes et des dépenses concernant la dette publique. » (4).

Ces dispositions subsistèrent théoriquement jusqu'en 1830. Alors, comme les produits des impôts spécialisés avaient, en progressant, largement dépassé le montant des intérêts de la dette qu'ils devaient acquitter, le budget spécial, dépouillé de toute signification, disparut sans

(4) Rapport du comte Beugnot, 24 janv. 1817.

bruit. La loi du 11 juillet 1866 devait constituer, dans des conditions analogues, en faveur de l'amortissement, *un budget spécialisé*, qui prit fin en 1870.

ABSENCE DE BUDGET EXTRAORDINAIRE
SOUS LA RESTAURATION.

Sous la Restauration, qui inaugura le règne de l'ordre financier, il n'y eut pas, à proprement parler, de budget extraordinaire, malgré les dépenses extraordinaires de liquidation après 1814 et 1815 : paiement de l'indemnité de guerre, entretien de l'armée d'occupation, acquittement des dettes arriérées, etc. Ces dépenses prirent presque toujours leur place régulière dans le budget général, sauf pour l'année 1816, où la loi de finances du 28 avril 1816, par exception, stipula : « *Le budget est divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire.* » (Art. 16.) Les recettes et les dépenses du budget ordinaire furent, en conséquence, séparées des opérations du budget extraordinaire sans totalisation générale. Mais cette exception ne dura pas longtemps, car déjà, en 1817, la loi de finances du 23 mars 1817 s'empessa de réunir l'ordinaire et l'extraordinaire dans un article récapitulatif ainsi conçu : « Les dépenses portées aux trois budgets mentionnés dans les articles ci-dessus (*budget particulier de la dette consolidée et de l'amortissement, budget des dépenses ordinaires, budget des dépenses extraordinaires*) formant ensemble un total de 1.069.261.826 francs, seront acquittées... » (Art. 21.) C'est ainsi que le budget de 1817 a un chiffre unique.

Les lois de finances des 15 mai 1818 et 14 juillet 1819, par la même formule, assurent au budget son *unité*. En outre, les lois de règlement des exercices écoulés, même celle de l'exercice 1816, malgré la classification exceptionnelle de son budget, totalisent *en un chiffre unique* l'ensemble des dépenses et des recettes, de quelque source qu'elles proviennent.

On se contenta de distinguer, au moyen de deux colonnes, les dépenses permanentes des dépenses temporaires, dressant ensuite *un total unique*, le total général du budget de l'Etat.

Un exemple de 1823 nous montre combien le principe de l'unité budgétaire était respecté.

Au début de l'année 1823, un crédit extraordinaire de 100 millions de francs fut voté pour couvrir les dépenses de la guerre d'Espagne. En fait, l'expédition coûta 203.476.000 francs, et le supplément au delà des 100 millions de francs primitifs fut demandé à l'emprunt. Bien qu'en présence d'éléments susceptibles de justifier l'ouverture d'un budget extraordinaire, le budget général de l'Etat engloba les dépenses de la guerre d'Espagne, et les lois de règlement de chaque exercice, après avoir récapitulé les crédits primitifs et supplémentaires concernant l'expédition, les comprirent dans leur total général ⁽⁵⁾.

En 1828, 1829 et 1830, le Gouvernement de la Restauration pourvut, en dernier lieu, au moyen de diverses ressources extraordinaires aux dépenses d'armement nécessitées par la question d'Orient et par les expéditions de Morée et d'Alger ⁽⁶⁾; sans doute, alors, apparut une section intitulée : « Dépenses des services extraordinaires imputables sur le fonds spécial de 80.000.000 de francs créé par la loi du 49 juin 1828 » ⁽⁷⁾. Mais le budget général,

(5) La loi du 24 mai 1825, art. 4, relative au règlement de l'exercice 1823 stipulait : « Les ministres représenteront à la session prochaine le compte de leurs opérations relatives à la Guerre d'Espagne. »

(6) Dans le budget de 1828 était prévu, pour l'expédition de Morée, un crédit d'environ 40.800.000 francs et dans celui de 1830 un autre crédit de 42.448.690 francs motivé par la question d'Orient et par l'expédition d'Alger. Mais l'expédition de Morée et le blocus d'Alger ne coûtèrent que 50.500.000 francs au total.

(7) Par la loi du 49 juin 1828, un emprunt de 80.000.000 de francs a été autorisé, mais qui a été réalisé en 1830. Donc, même le produit de cet emprunt, c'est-à-dire le produit extraordinaire par excellence, était classé dans le budget général de l'Etat.

malgré cette subdivision ouverte dans son sein, continua à présenter un total unique.

La Restauration avait, somme toute, le droit d'être fière de son œuvre parce que rares sont les gouvernements qui ont eu à surmonter de semblables difficultés, à réparer tant de ruines et qui y ont si bien réussi. Le duc de Brissac, rapporteur du budget de 1830 à la Chambre des Pairs, le montrait fort bien dans son rapport :

« Sans parler, écrivait-il alors, de tout ce que le budget a gagné sous le rapport de l'ordre, de la clarté, du classement des matières dans le travail qui doit guider vos recherches, un emploi mieux entendu des deniers publics, la comptabilité, de l'aveu de tous, arrivée à un point qui laisse si peu à désirer et qui est une première garantie, enfin les économies notables introduites dans toutes les branches de l'administration, voilà ce que le temps et la persévérance nous ont fait obtenir; tels sont les gages d'un avenir plus satisfaisant encore... » (8).

LA MONARCHIE DE JUILLET ET LES BUDGETS DE TRAVAUX PUBLICS.

Sous le Gouvernement de Juillet, les budgets extraordinaires commencèrent à prendre plus de consistance (9). Le principe de l'unité budgétaire, si consciencieusement pratiqué sous la Restauration, commence donc à être ébranlé et à subir des exceptions.

La loi du 27 juin 1833, en dressant le programme des « travaux publics à continuer ou à entreprendre », créa, pour son accomplissement, le système des *budgets annexes*, d'après lequel, chaque année, un article spécial

(8) Marion, *op. cit.*, p. 104.

(9) Les dépenses et les recettes des budgets de 1831, 1832 et 1833 étaient divisées en ordinaires et extraordinaires, selon une proportion approximative de 10 : 1,5 (Le budget de 1833, par exemple, prévoyait en dépenses : 1.120.394.000, dont 136.143.790 extraordinaires; en recettes : 1.133.870.543, dont 163 millions extraordinaires.)

de la loi de finances dut fixer le montant des crédits relatifs aux grands travaux publics; aucune addition ne réunissait le chiffre de ces crédits aux totaux du budget général. Dans l'article 14 de ladite loi, fut accepté un amendement de Pelet (de la Lozère) dans les termes suivants : « Les fonds qui seront mis, chaque année, à la disposition du ministre du Commerce et des Travaux publics feront l'objet d'un budget spécial annexé au budget de ce ministère. »

L'exécution de la loi du 27 juin 1833 se poursuivit pendant cinq années environ, puisque les budgets annexes qu'elle institua figurèrent dans les lois de finances des exercices 1834, 1835, 1836 et 1837. Ces opérations furent définitivement closes à la fin de 1839, en vertu de l'article 16 de la loi du 6 juin 1840 qui stipula : « *Le budget spécial* créé par la loi du 27 juin 1833 sera soldé et définitivement clos à l'expiration de l'exercice 1839. »

Si nous poursuivons le sujet, nous verrons que les caractères de ce budget extraordinaire, ainsi créé, sont de deux natures : création de ressources exceptionnelles, d'une part, et inscription de ces ressources exceptionnelles dans une section spéciale du budget général de l'Etat, d'autre part.

Cependant pour qu'un budget extraordinaire mérite ce nom, il ne suffit pas que les ressources soient exceptionnelles, tant que ses opérations demeurent confondues ou englobées dans le cadre même du budget général; il faut que le budget extraordinaire soit *isolé* du budget général. C'est son *isolement*, sa *totalisation séparée*, qui lui confère réellement son titre. Tant que dans le budget général une section est ouverte seulement sous le titre des ressources ou des dépenses extraordinaires, ce n'est pas encore le véritable budget extraordinaire.

C'est pourquoi, en général, on laisse de côté la tentative faite par la loi du 17 juin 1833 pour attribuer à la

loi du 17 mai 1837 ⁽¹⁰⁾ la véritable origine des budgets extraordinaires, au sujet desquels elle s'exprime ainsi : « Il sera créé, *en dehors du budget ordinaire* de l'Etat, un fonds extraordinaire. » (art. 1^{er}). Ce budget extraordinaire pour les travaux publics devait être alimenté par la négociation des rentes que le ministre serait autorisé à faire inscrire jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses autorisées chaque année, rentes qui pourraient être données à la Caisse d'amortissement, en échange des bons possédés par elle en vertu de la loi du 10 juin 1833.

Et c'est le premier exemple de budget extraordinaire dans sa véritable acception, le budget extraordinaire dans sa réalité. « En dehors du budget ordinaire », dit formellement l'article 1^{er}, et l'article 2 charge le Grand-Livre d'alimenter à discrétion ce *budget spécial*. Par conséquent, c'est une exception à la règle de l'unité budgétaire. Mais l'organisation de 1837 ne subsista pas longtemps. En raison même de son caractère vraiment extraordinaire et des inconvénients que présente toujours, dans quelque circonstance que ce soit, l'ouverture d'un budget extraordinaire, elle choqua immédiatement les esprits réguliers qui considéraient comme un principe essentiel l'unité budgétaire. « Ce n'est pas seulement comme contraire aux règles de la comptabilité que votre Commission s'élève contre la loi du 17 mai 1837..., elle s'effraie de cette absence de limites dans la fixation des dépenses. Elle

(10) « Avec cette loi vraiment patriotique, l'aspect de la France sera changé en dix ans... Aujourd'hui, le désir le plus ardent du pays est d'atteindre dans le plus bref délai le niveau auquel d'autres peuples sont parvenus dans les arts utiles. Après avoir mis son ambition tantôt à promener son drapeau victorieux d'un bout de l'Europe à l'autre, tantôt à conquérir ses libertés, il la fait consister maintenant à embellir son territoire et à l'enrichir. Les merveilles dont il se préoccupe le plus maintenant sont celles de l'industrie et du travail créateur. C'est une gloire nouvelle qu'il veut acquérir après avoir successivement brillé dans toutes les carrières. » (*Journal des Débats*, 3 janvier 1837.)

s'inquiète de ne voir, à côté du vote des dépenses, aucune création sérieuse de voies et moyens. » (11).

« Ces considérations, ajoutait le rapport, ont été communiquées au ministre des Finances, qui a reconnu la justesse des principes d'ordre et de comptabilité admis par la majorité. » La loi du 6 juin 1840 portant règlement définitif du budget de 1837 supprima définitivement, en conséquence, le budget extraordinaire créé cette même année : « le fonds extraordinaire créé par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 17 mai 1837 pour l'exécution des travaux publics et les crédits ouverts par les lois annuelles de finances, ou par des lois spéciales, pour en acquitter la dépense, sont et demeurent réunis au budget ordinaire de l'Etat » (art. 1^{er} L. 6 juin 1840).

Comme on le remarque d'ailleurs dans l'exposé ci-dessus, les budgets extraordinaires de 1837 ne subsistèrent que deux ans environ et les considérants invoqués à l'appui de leur suppression prouvent bien que les véritables théories de la comptabilité publique inspirèrent la décision du Corps législatif (12). De même, les rapports des Commissions de la Chambre des députés par M. Dupart,

(11) Rapport de M. Gouin sur le budget de 1840, 29 juin 1839.

(12) Mais ce ne fut pas un ralentissement dans ces travaux, bien au contraire. De 1837 à 1843, il a été dépensé pour les travaux dont s'occupait la loi de 1837 une somme de 782 millions, dont environ 381 pour les routes, 179,5 pour les canaux, 116,5 pour les améliorations de rivières, 105,5 pour les ports et les travaux maritimes, et la part des années 1841 à 1843 fut, surtout pour les routes, supérieure à celle des quatre précédentes.

Aussi, Ganeron, rapporteur des dépenses du budget de 1838, disait-il (26 avril 1837) qu'il faut se mettre en garde, toutefois, contre les dangers de trop sacrifier à la manie des travaux publics. De son côté, le rapporteur des recettes, M. Sapay, montrant l'équilibre et même les excédents assurés depuis 1835, n'hésita pas à dire qu'en suivant les avis de son collègue et à condition de ne pas se laisser aller à la tentation des augmentations des dépenses et des crédits extraordinaires et supplémentaires, la France pouvait avoir les finances les plus prospères de l'Europe (Marion, *op. cit.*, p. 183).

et de la Chambre des pairs par M. Cambacérès, condamnent expressément les budgets extraordinaires, qui *dérangent l'ordre* et la *clarté* du système général des finances, favorisent des irrégularités dangereuses et des transpositions de crédit abusives, etc. Les dépenses sont entreprises sans limites, sans examen sérieux, sans appréciation de ressources qui y sont affectées. « C'est sur ces motifs que l'on s'est fondé pour demander la suppression du budget extraordinaire. Ce vœu a été entendu par le Gouvernement. Ainsi se trouva rétablie l'unité budgétaire qui intéresse l'ordre de nos finances. » (19 janvier et 1^{er} juin 1840.)

Il est inutile d'ajouter le moindre mot à ces rapports pour apprécier combien déjà, en ce temps-là, le principe de l'unité budgétaire avait pris racine dans les finances publiques françaises.

A la place des budgets extraordinaires, la loi du 6 juin 1840 organisa dans le sein du budget ordinaire du ministère des Travaux publics une seconde section qui a survécu et même coexisté avec le budget ordinaire lorsque celui-ci fut reconstitué.

C'est cette seconde section du budget ordinaire du ministère des Travaux publics et celle de même nature, ouverte au ministère de la Guerre et de la Marine, qui durent pourvoir aux dépenses de tous les grands travaux régis par la loi du 23 juin 1841 ⁽¹³⁾.

A partir de l'exercice 1844, inclusivement, la seconde section du budget ordinaire du ministère des Travaux publics fut divisée en deux parties :

1^o travaux extraordinaires autorisés par la loi du 23 juin 1841;

(13) L'article 3 de la loi du 23 juin 1841 s'exprimait ainsi : « Les crédits ouverts pour les travaux extraordinaires autorisés par les articles ci-dessus formeront l'objet d'une section distincte et d'une série spéciale de chapitres dans les budgets des ministères des Travaux publics, de la Guerre et de la Marine. »

2° travaux des grandes lignes de chemins de fer autorisés par la loi du 11 juin 1842 ⁽¹⁴⁾.

Pour faire face à l'exécution des travaux dont le programme avait été tracé par la loi du 11 juin 1842, il fut ouvert une suite de crédits supplémentaires acquittés au moyen des fonds de la Dette flottante ⁽¹⁵⁾, ce qui devint, à la fin du régime, la cause de graves embarras et fit que la Dette flottante surchargée ne put traverser, intacte, la crise de la Révolution de 1848.

(14) La loi du 23 juin 1841 et celle du 11 juin 1842, « relatives à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, régissent corrélativement tous les grands travaux exécutés pendant la dernière période du Gouvernement de Juillet, embrassant un programme de dépenses de plus d'un milliard et demi, dont l'exécution comportait déjà, en février 1848, près d'un milliard de dépenses effectuées.

M. La Cave-Laplagne, dans sa brochure : *Observations sur l'administration des finances pendant le Gouvernement de Juillet*, dresse le bilan de ces travaux publics de la façon suivante :

1° Dépenses faites sur les budgets ordinaires.....F.	328.135.000
2° Sur les budgets annexes (L. 17 juin 1837).....	93.882.000
3° Sur les budgets extraordinaires (L. 17 mai 1837)	225.624.000
4° Sur les ressources créées par la loi du 23 juin 1841....	404.607.000
5° Sur celles de la loi du 11 juin 1842 (à savoir les ressources de la dette flottante, puis les réserves de l'amortissement après extinction des découverts de 1840-1842)	414.126.970

TOTAL.....F. 1.466.344.970

(Marion, *op. cit.*, p. 232.)

(15) L'article 18 de la loi du 11 juin 1842 prescrivait :

« Il sera pourvu provisoirement, au moyen des ressources de la Dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par la présente loi qui doivent demeurer à la charge de l'Etat. »

Le rapport de Ducos à l'Assemblée constituante, le 14 avril 1849, au nom de la Commission chargée de l'examen du compte des dépenses du gouvernement provisoire, présente ainsi les chiffres de la Dette flottante :

Effets à payer (dont 318 millions de bons du Trésor).. F.	360.497.000
Créances passives (dont 65 millions des caisses d'épargne)..	239.733.400
Avances des receveurs généraux	59.146.000
Bons du Trésor affectés à l'amortissement	11.610.900

TOTAL

F. 670.987.300

(Marion, *op. cit.*, p. 234.)

Cette loi de 1842 devait être la plus célèbre peut-être de tout le règne de Louis-Philippe; et cependant elle devait, en réalité, recevoir peu d'applications. Le concours pécuniaire des départements et des communes se révéla bientôt tout à fait inapplicable, et une loi du 19 juillet 1843 l'abrogea. Mais, néanmoins, la loi du 11 juin 1842 a eu le mérite de déterminer avec justesse la direction des efforts à faire, a mis fin à la période d'inertie et d'hésitation, a fourni un excellent point de départ, et c'est avec justice qu'on lui a toujours rapporté l'honneur d'avoir doté la France de son réseau ferré.

Telle est la situation sous la Monarchie de Juillet.

CHAPITRE III

LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE SOUS LE SECOND EMPIRE

Le Second Empire, pendant les premières années de son règne, montre, au point de vue qui nous occupe, assez de régularité : même les dépenses de la guerre de Crimée, en 1854 et 1855, et celles de la guerre d'Italie, en 1859, demeurèrent régulièrement incluses dans le budget général, bien qu'elles dépassassent démesurément les moyennes annuelles des dépenses de l'Etat.

Mais, avons-nous dit, ce n'était que les premières années du Second Empire. Dès 1862, la tentative de 1837 fut renouvelée et d'une manière plus durable. C'est alors que le principe de l'unité budgétaire allait avoir à subir un coup qui portera plusieurs années durant. Autant au début le Second Empire respecta ce principe essentiel des finances publiques françaises, autant il lui apporta d'infractions dans la deuxième moitié de son règne.

Un rapport du 20 janvier 1862 contient tout le programme que M. Achille Fould, alors ministre des Finances, qui succéda à M. Magne, proposait d'exécuter. La volonté d'en finir avec les crédits extraordinaires et supplémen-

taires ⁽¹⁾ entraînait à ses yeux la nécessité du *partage du budget en deux divisions* (même davantage en comptant les dépenses des départements, étrangères à vrai dire au budget de l'Etat, et celles des services dits « spéciaux » : Légion d'honneur, Imprimerie nationale, Monnaies et Médailles, etc.) : *dépenses ordinaires* destinées à toujours se renouveler et pour lesquelles il n'est pas possible d'attendre; celles, disait le ministre, pour lesquelles *la recette doit être calculée sur la dépense*; et les *dépenses non régulières*, travaux d'utilité publique, constructions nouvelles, etc., pour lesquelles, au contraire, *la dépense doit être calculée sur la recette*. Chacun des deux budgets aura ainsi son caractère spécial, ses règles particulières, sans que d'ailleurs aucune atteinte soit portée à l'unité de trésorerie et de comptabilité, sans qu'on retombe dans l'inconvénient des caisses séparées, d'où résultent confusion et obscurité dans les opérations du Trésor.

(1) Sur le fameux mémoire de Fould, daté de Tarbes le 29 septembre 1861, dans lequel celui-ci affirmait la nécessité d'un changement du système budgétaire en souhaitant surtout que l'Empereur renonçât spontanément à son pouvoir d'ouvrir des crédits extraordinaires et supplémentaires, Napoléon III, séduit par l'idée d'un de ses plus dévoués serviteurs, lui répondit, le 15 novembre 1861, dans les termes suivants : « Depuis longtemps, ma préoccupation était de renfermer le budget dans des limites invariables. Malheureusement, des circonstances imprévues ou de nécessités toujours croissantes m'ont empêché d'atteindre ce résultat. Le seul moyen d'y parvenir est d'abandonner résolument la faculté qui m'appartient d'ouvrir en l'absence des Chambres des crédits nouveaux... Fidèle à mon origine, continuait l'Empereur, je ne puis regarder les prérogatives de la couronne, ni comme un dépôt sacré auquel on ne saurait toucher, ni comme l'héritage de mes pères qu'il faut avant tout transmettre intact à mes enfants. Elu du peuple, représentant ses intérêts, j'abandonnerai toujours sans regret toute prérogative utile au bien public, de même que je conserverai inébranlablement dans mes mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays. » En même temps (14 novembre), l'Empereur confia le portefeuille des Finances à Fould qui devait le garder jusqu'en 1867 (Marion, *op. cit.*, p. 438). Beaucoup de gens comparaient alors le retour de Fould au retour de Necker et rapprochaient le mémoire de Tarbes du compte rendu.)

La loi de finances du 2 juillet 1862 créa de nouveau le budget extraordinaire avec tous les caractères précédents, attribués au budget extraordinaire : « il sera créé *en dehors du budget ordinaire de l'Etat* un fonds affecté spécialement aux dépenses du budget extraordinaire. Ce fonds sera fixé chaque année par une loi qui autorisera en même temps les dépenses auxquelles il sera affecté » (art. 1^{er}). C'est bien la mise à part, l'isolement prononcé d'une manière absolue dès les premiers mots de l'article 1^{er}, *un budget spécial*, extraordinaire, « en dehors du budget ordinaire de l'Etat ». Puis, l'aménagement d'un lot de recettes et de dépenses corrélatives destinées à constituer l'équilibre propre de la *nouvelle personnalité budgétaire*. Ce que le Gouvernement a voulu, avec cette institution nouvelle du budget extraordinaire, c'est surtout alors dissimuler l'augmentation des dépenses publiques, en divisant leur total et faire illusion au pays.

Bien qu'en réalité ce fût toujours le but de la disjonction des budgets extraordinaires, les théoriciens tentèrent de justifier l'innovation au nom de l'intérêt public et de la logique administrative : il ne faut pas confondre, prétendirent-ils, les dépenses habituelles du pays avec les efforts extraordinaires; puisque les générations futures doivent supporter la charge des dépenses effectuées à leur profit, rien n'est plus juste que d'en dresser le compte à part et d'en réaliser les ressources, non pas au moyen d'impôts, mais au moyen d'emprunts, dont les intérêts grèvent équitablement le présent et l'avenir, etc.. M. Magne, ministre des Finances, disait : « En général, on ne prend pas assez garde aux différents rôles de l'Etat. En même temps qu'il est tenu de solder avec ses ressources ordinaires, ses dépenses courantes... en même temps, il est propriétaire, il a un actif immobilier et mobilier, qu'il est tenu non seulement d'entretenir, mais de perfectionner dans l'intérêt de tous et de chacun. Lorsque l'Etat se procure une

ressource par voie extraordinaire, par voie d'emprunt, et que cette ressource est appliquée à cette nature de dépenses, il ne fait qu'un placement, qu'une transformation de valeurs, il augmente la fortune immobilière et mobilière de chacun... Aussi donc, on a raison de ne pas confondre ces deux natures de dépenses, les unes qui sont fongibles, qui disparaissent, ne laissent à l'avenir ni charge, ni résultats; celles-ci, au contraire, qui se consolident, qui s'incorporent au sol, qui augmentent la fortune de l'Etat... (2).

Voilà donc les raisons de la disjonction des budgets extraordinaires du budget général de l'Etat pour l'opinion publique et pour le pays. Au fond ce n'était que la simple forme dans laquelle les théoriciens enveloppaient leurs vraies raisons de cette disjonction : dissimuler l'augmentation des dépenses publiques et faire illusion au pays en les disséminant dans plusieurs documents budgétaires.

Le rapporteur de la loi du 2 juillet 1862 énumérait de son côté les matières destinées à composer la nouvelle section budgétaire. « Les dépenses extraordinaires comprendront les grands travaux publics des constructions nouvelles, les excédents temporaires de l'effectif militaire nécessités par la protection de nos intérêts extérieurs. En un mot, tout ce qui, répondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître, ne doit pas figurer parmi les charges permanentes. » (3).

Une autre atteinte à l'unité budgétaire sous le Second Empire fut portée par l'institution d'un *budget sur ressources spéciales*, et cela par la loi du 2 juillet 1862, la même qui avait établi le budget extraordinaire. Mais tandis que c'était pour le budget extraordinaire une résurrection après les essais de 1833 et 1837, pour le budget

(2) Corps législatif, 6 avril 1869.

(3) Rapport du 3 juin 1862.

sur ressources spéciales, au contraire, c'était son acte de naissance. L'exposé des motifs s'exprime ainsi à son sujet : « La création a eu en vue de dégager du budget ordinaire les dépenses pour ordre, c'est-à-dire les dépenses qui, soldées au moyen des impositions que votent les consuls locaux, ne sont inscrites au budget général que pour satisfaire aux règles de notre comptabilité. » Portées à la fois en recettes et en dépenses, elles ne peuvent, en réalité, être considérées comme des charges de l'Etat.

Le budget sur ressources spéciales, institué par la loi du 2 juillet 1862, classe à part les recettes et les dépenses qui traversent le budget de l'Etat sans lui appartenir.

Il est évident que c'était à tort que les recettes et les dépenses locales étaient jusqu'alors insérées dans le budget de l'Etat voté par le Parlement.

Les partisans du procédé antérieur le justifiaient par le fait que, les comptables du Trésor intervenant pour recouvrer et verser les recettes et les dépenses locales, les règles de la comptabilité publique prescrivent d'englober dans le budget de l'Etat toutes les opérations de ses agents. Mais ce n'était qu'un véritable sophisme, parce que « le budget n'est pas l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses à effectuer *par les comptables de l'Etat*, mais l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses à effectuer *pour le compte de l'Etat*, ce qui est bien différent (4).

La réforme de la loi du 2 juillet 1862 ne fit que confirmer ce principe erroné lorsqu'elle inaugura un nouveau budget où seront placées à part les opérations des collectivités locales.

Le seul droit de l'Etat consiste à autoriser la perception des centimes additionnels dont les articles de la loi annuelle de finances déterminent le maximum. Dans la li-

(4) Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 102.

mite de ce maximum les pouvoirs locaux peuvent alors les établir à leur profit. C'est donc hors de tout budget qu'il aurait fallu les laisser.

L'exposé des motifs de la loi du 2 juillet 1862 expliquait en effet que les fixations dont il s'agit « seront réglées par le titre II de la loi de finances, tandis que le titre 1^{er} ne s'appliquera qu'aux dépenses et aux recettes qui mériteront seules la dénomination de budget ordinaire de l'Etat ».

Le budget sur ressources spéciales institué par la loi de finances du 2 juillet 1862 comprenait :

1° toutes les recettes départementales;

2° une partie des recettes communales, à savoir le produit des centimes additionnels communaux, le surplus des ressources communales étant abandonné à l'autonomie locale, et

3° un certain nombre de fonds spéciaux, qui, eux aussi, traversaient simplement les caisses de l'Etat sans se mêler aux autres ressources, étant consacrés à des affectations spéciales : fonds de secours spéciaux à l'agriculture, fonds de non-valeurs, c'est-à-dire fonds d'assurances destinés à couvrir les non-valeurs dans le recouvrement des impôts directs, etc.

Le Second Empire, par des budgets extraordinaires et sur ressources spéciales, portait une très grave atteinte à la règle de l'unité budgétaire, bien qu'à la fin il la respectât par ailleurs; par exemple, pendant les années mêmes de 1870 et 1871, les charges de la guerre ont été englobées dans le budget général qui est demeuré *unique* en dépit des événements; son chiffre seulement s'est élevé à un total exorbitant.

Ainsi, dans la discussion qui avait lieu du 6 au 26 mai 1864 sur la question du bilan financier du régime impérial, M. Thiers, dans son célèbre discours du 6 mai, refit toute l'histoire financière du Second Empire en la rap-

prochant de celle des régimes précédents pour faire ressortir à la charge de l'Empire un excès de prodigalité et une méconnaissance grave des règles les plus élémentaires de la prudence. Il lui reprochait surtout — c'était sa thèse, et ce sera celle qu'il développera désormais toutes les fois qu'il abordera ce sujet — *le fait que le budget avait été segmenté en plusieurs morceaux : ordinaire, extraordinaire, services spéciaux, budget sur ressources spéciales, budget rectificatif*, afin que les yeux du public ne fussent point frappés de son énormité. Mais la réalité était que les budgets se balançaient entre 2.200 et 2.300 millions, que les ressources ne dépassaient pas 1.900 millions, que chaque année creusait donc le déficit, que la France devait regretter les 1.500 millions (1.494 en moyenne pour les années 1843 à 1847) des budgets de Louis-Philippe ou même les 1.500 millions de 1851. A l'appui de cette assertion, il citait des chiffres, 1.500 millions de dépenses en 1851, 2.136 de prévus pour 1865; la dette publique et les dotations passant de 398 à la première de ces dates à 699 à la seconde; la guerre, de 307 à 385; la marine, de 97 à 153; la justice, de 27 à 33; les cultes, de 42 à 48; les affaires étrangères, de 8 à 13; l'intérieur, service général, de 31 à 52; et, conclut-il, tout cela pour accroître l'éclat du pouvoir...

Le tableau des budgets de dépenses de 1863 à 1870 (dernières années du Second Empire) nous montre le mieux l'atteinte portée à l'unité budgétaire par des budgets spéciaux :

ANNÉE	BUDGET ordinaire	BUDGET extra- ordinaire	BUDGET surressources spéciales	BUDGET des services spéciaux rattachés pour ordre au budget général, appelés plus tard « budgets annexes »	BUDGET de la Caisse d'amor- tissement
1863(5).	1.729.944.118	121.114.300	217.917.785	197.004.985	»
1864 ..	1.775.144.000	108.015.236	221.934.123	100.046.704	»
1865(6).	1.771.913.591	118.000.000	»	»	»
1866 ..	1.698.333.490	151.803.011	233.085.316	105.530.524	»
1867(7).	1.523.178.181	133.104.000	245.878.988	108.536.304	»
1868(8).	1.548.900.621	146.547.000	259.076.993	109.664.000	75.263.000
1869 ..	1.619.562.116	102.501.616	272.599.763	99.643.409	76.159.000
1870 ..	1.650.882.748	123.406.811	280.298.910	91.848.909	77.122.000

(5) La loi du 13 mai 1863 sur les suppléments de crédits de l'exercice de 1863 alloua au budget ordinaire 1863, au delà des crédits cités plus haut, d'autres crédits se montant à plus de 38.633.000 francs, et, au budget extraordinaire, un supplément bien plus considérable encore, 89 millions. Les crédits extraordinaires et supplémentaires d'autrefois prenaient maintenant la forme et le nom de *budget rectificatif* en vertu du sénatus-consulte et de l'article 32 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique portant que le budget peut être rectifié, s'il y a lieu, au cours de l'exercice.

(6) Les documents ne marquent pas les chiffres du budget sur ressources spéciales et des budgets annexes.

(7) Le budget ordinaire de 1866 fut augmenté plus tard par le budget rectificatif de 8.546.967 et l'extraordinaire de 77.068.194 francs.

(8) La loi du 11 juillet 1866 réorganisa la Caisse d'amortissement en lui donnant un *budget propre* et en la chargeant d'un certain nombre de services particuliers. Le chiffre du budget ordinaire de 1868 fut élevé plus tard encore d'une somme de 58.443.974 francs.

CHAPITRE IV

LA REGLE DE L'UNITE BUDGETAIRE SOUS LA TROISIEME REPUBLIQUE (ou de 1870 à nos jours).

L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE RETOUR A L'UNITÉ BUDGÉTAIRE ET LE COMPTE DE LIQUIDATION.

Sous la Troisième République, le principe de l'unité budgétaire a repris sa place dans les finances publiques françaises. Tous les ministres s'y sont appliqués et chaque année on a cherché à rendre peu à peu cette unité complète.

Après les événements de 1870-1871, le budget extraordinaire, créé en 1862, fut supprimé par l'Assemblée nationale. M. Thiers, qui dirigeait alors les Finances, ne pouvait vouloir conserver une subdivision budgétaire dont il avait signalé avec tant d'éclat les abus sous l'Empire. « Nous savions tous, disait-il, il y a vingt ou trente ans, notre situation; il n'y avait qu'à regarder la première page du budget pour connaître toutes les dépenses, même extraordinaires, et toutes les recettes. Les gens les plus ignorants et les moins attentifs savaient ce qu'était la situation. Eh bien! depuis qu'on a divisé notre budget en plu-

sieurs autres, il devient très difficile de s'y reconnaître. Une seule chose est sincère, utile et profitable, c'est d'avoir, dans un seul tableau, toutes les dépenses, même extraordinaires, de l'Etat; dans un seul autre, toutes les recettes : alors on sait la situation... » (1). En stigmatisant le budget de l'Empire, M. Thiers s'exprimait ainsi : « Quels étaient les budgets de l'Empire? Eh bien! Messieurs, le secret des présentations budgétaires sous l'Empire c'était de diviser le vrai budget — il n'y a de budget vrai que celui qui comprend toutes les dépenses de l'Etat — le secret de ces présentations, dis-je, c'était de diviser le budget en plusieurs parties, de manière à rendre la totalisation difficile, ou laborieuse au moins, et de tromper ainsi le pays sur la réalité de l'étendue de la dépense qu'il doit faire. » (2).

L'unité ne fut point, cependant, adoptée sans infraction.

L'Assemblée nationale, élue en 1871, reprit le système de la Constituante de 1848 en ce qui concerne le budget de 1871 : douze lois distinctes furent votées, dont la dernière (L. 30 mars 1872) comprenait le budget des recettes, les dépenses sur ressources spéciales, les dispositions diverses, en même temps qu'elle résumait l'ensemble du budget, sans toutefois en reproduire les tableaux.

L'ouverture d'un compte de liquidation, pour réparer les dévastations commises par l'ennemi au cours des hostilités, solder les frais supplémentaires de la guerre et la réorganisation militaire, parut exceptionnellement justifiée en 1872; l'Assemblée nationale, d'ailleurs, ne le vota qu'avec l'intention bien arrêtée de le clore aussitôt la période de liquidation terminée. Mais ce n'étaient que vaines illusions parce qu'au premier compte de liquidation de 1872 devait succéder, en 1876, un second compte

(1) Discours de M. Thiers, Corps législatif, 3 juill. 1869.

(2) Assemblée nationale, 20 juin 1871.

de liquidation (3), remplacé lui-même, en 1878, par le budget sur ressources extraordinaires.

En justifiant l'établissement de ces comptes, M. Léon Say déclarait (4) : « Personne ne peut contester le principe de ce compte. Il faut reconstituer un matériel de guerre vieilli ou détruit, faire face à des remboursements ou à des indemnités... réparer en un mot ce qui, dans nos malheurs, est réparable. »

La première partie du compte de liquidation, de 1872-1873, presque exclusivement consacrée, conformément aux stipulations de sa création, à réparer les pertes, comporta 827,5 millions de dépenses imputées sur les ressources provenant d'une portion de l'avance consentie au Trésor par la Banque de France, l'excédent de recettes du budget

(3) Les dépenses de ces deux comptes de liquidation étaient ainsi réparties :

a) Les dépenses des ministères des Finances, de l'Intérieur et des Travaux publics, se sont élevées (en milliers de francs) :

en 1872, à 103.388;	en 1877, à 2.116;
en 1873, à 46.232;	en 1878, à 383;
en 1874, à 41.719;	en 1879, à 490;
en 1875, à 31.773;	en 1880, à 1.589.
en 1876, à 32.353;	

b) Les dépenses de la Guerre se sont élevées :

en 1872, à 37.624.342;	en 1877, à 247.904.136;
en 1873, à 96.338.381;	en 1878, à 209.664.474;
en 1874, à 145.248.210;	en 1879, à 147.249.984;
en 1875, à 241.917.230;	en 1880, à 51.339.824;
en 1876, à 254.108.378;	en 1881, à 32.852.927.

(De 1876 à 1879, il faut distinguer dans le compte de liquidation la première et la deuxième partie.)

c) Les dépenses de la Marine se sont élevées :

en 1874, à 6.462.399;	en 1878, à 24.121.828;
en 1875, à 10.617.882;	en 1879, à 17.489.820;
en 1876, à 13.263.758;	en 1880, à 4.992.179;
en 1877, à 9.986.947;	en 1881, à 1.090.630.

(4) Exposé des motifs du budget général de 1874 présenté à l'Assemblée nationale le 17 mars 1873 et reproduit dans les *Finances de la France sous la Troisième République*, t. I, p. 89, etc.

de 1869, le produit de l'aliénation des rentes de la Caisse de dotation de l'armée et de la Caisse d'amortissement, etc.

La seconde partie du compte de liquidation de 1876 à 1878, consacrée à la reconstitution du matériel militaire et naval, s'éleva à 1.104.161.000 francs en dépenses. La principale ressource consista dans l'émission de bons sexennaires, c'est-à-dire d'obligations du Trésor à court terme.

Avant la clôture de ce second compte, dès 1877, une section *bis* fut ajoutée au ministère des Travaux publics intitulée : *Dépenses sur ressources extraordinaires du budget*, c'est-à-dire sur le produit des obligations trentenaires créées par la loi du 26 décembre 1876 ⁽⁵⁾.

Bien qu'au début Léon Say hésitât à attribuer au compte de liquidation la nature d'un budget extraordinaire ⁽⁶⁾, en 1876, étant plus loin des événements et avec plus d'impartialité, il reconnaissait que « l'on avait ouvert, sous le titre de compte de liquidation, une *sorte de budget extraordinaire* qui a dû faire face à la fois aux dépenses de la reconstitution du matériel et à certaines autres dépenses qui avaient leur origine dans les malheurs de la guerre » ⁽⁷⁾.

A ce propos, M. Paul Boiteau, dans son article du *Dic-*

(5) Les dépenses inscrites à ce budget extraordinaire se sont élevées de son origine (en milliers de francs) :

1877	16.094	1883	487.147
1878	313.315	1884	287.928
1879	237.745	1885	196.362
1880	346.660	1886	160.623
1881	539.121	1887	134.599
1882	468.339		

(6) Discours de M. Léon Say prononcé à l'Assemblée nationale du 24 décembre 1873 au cours de la discussion sur le budget général de 1874.

(7) Exposé des motifs du projet de budget de 1877 présenté le 14 mars 1876.

tionnaire des Finances, sur le budget général de l'Etat, s'attache à démontrer que le budget sur ressources extraordinaires, créé en 1878, ne fut que l'extension, ou plutôt la disjonction des crédits de la 2^e section du ministère des Travaux publics. « Si le budget extraordinaire, ajoute-t-il, semble né du compte de liquidation, sa filiation ne repose que sur ce fait que le compte de liquidation a cessé d'être, au moment où le budget extraordinaire venait au monde. »

En tout cas, que les comptes de liquidation soient considérés ou non comme budgets extraordinaires, on peut dire que l'œuvre financière de l'Assemblée nationale de 1871 a été grande. Pour pouvoir s'en rendre compte, pour l'apprécier à sa juste valeur, il faut avoir présent à l'esprit le souvenir de la situation lamentable dans laquelle elle trouva le pays et des charges écrasantes auxquelles elle dut faire face.

« Il aura été peu d'assemblées aussi grandes : elle trouva la France sans armée, sans trésor, avec la plaie du cours forcé. Animé d'une foi profonde dans l'avenir, soutenue par une prudence financière et un bon sens admirables, elle sut faire face à la fois aux exigences pressantes de la libération du territoire et à celles que nécessitait le relèvement de la patrie. Sans bouleversement fiscal, sans inquiéter ni l'épargne ni le travail, elle subvint à des besoins formidables, tout en préparant le retour à la saine monnaie. » (8) « La rapidité, dit M. Cucheval Clarigny, avec laquelle la France s'est relevée, a été pour l'Europe un légitime sujet de surprise. Aucune nation n'avait encore donné tant de preuves de vitalité. On put croire un instant que l'exemple des Etats-Unis, si merveilleux pourtant, allait être dépassé. En moins de cinq ans, les ruines laissées par l'invasion furent réparées, le commerce et l'industrie reprirent leur essor et, après le paiement d'une

(8) *Temps*, 13 déc. 1901.

rançon colossale, dont elle avait devancé les échéances, la France se retrouvait avec des finances en bon état. » (9).

LA RÉAPPARITION DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

C'est en 1878 que le budget extraordinaire, avec sa véritable acception, prit définitivement place dans la comptabilité budgétaire française.

Déjà, la loi du 11 juin 1878 avait institué la rente 3 p. 100 amortissable. La loi du 22 décembre 1878, portant fixation du budget de 1879, ne décréta pas d'une manière solennelle l'ouverture d'un budget extraordinaire; aucun de ses articles ne réglemente cette innovation; tout simplement elle se borne à la mettre en pratique par l'insertion d'un titre budgétaire intitulé : « *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.* »

Bien qu'aucune réglementation nouvelle n'ait accompagné la création du budget sur ressources extraordinaires, on ne saurait dire cependant que cette création fut subrepticement accomplie; tout au contraire, elle donna lieu à d'importantes discussions, d'abord à propos de la loi du 11 juin 1878, lorsqu'il s'agit de créer « l'instrument financier destiné à faire face aux grands travaux publics que le Gouvernement projette d'exécuter pendant une dizaine d'années » (10), puis à l'occasion du budget général de 1879 (en décembre 1878).

Depuis lors, « le budget des dépenses sur ressources extraordinaires » créé par la loi du 22 décembre 1878, au lieu de continuer à former un simple titre de la loi de finances, a composé franchement, à lui seul, en 1887, 1888 et 1889, *une loi spéciale*. Mais, dès le début encore, il possédait déjà son total propre, qu'aucune récapitulation ne

(9) Marion, *op. cit.*, p. 596.

(10) Exposé des motifs du 7 février 1878.

rattachait aux totaux des autres budgets; c'était bien un budget extraordinaire au sens que nous lui avons donné plus haut, un budget qui pourvoyait en dehors des cadres du budget ordinaire aux dépenses exceptionnelles de l'Etat.

Il n'est pas inutile de montrer l'état d'esprit des hommes qui ont introduit cet expédient dans la comptabilité publique française. Léon Say, qui avait joué un rôle capital dans cette création du budget extraordinaire, déclarait nettement dans un discours prononcé au Sénat les 19 et 20 décembre 1882 que la création de ce budget extraordinaire avait été « le devoir du Gouvernement, son devoir le plus étroit ». Tout ce que concédait Léon Say, c'est qu'on pouvait en abuser : « Lorsque deux budgets, l'un ordinaire et l'autre extraordinaire, voyagent de compagnie, disait-il, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon... » « C'est pourquoi, ajoutait-il, il est nécessaire de procéder à certains intervalles à une révision des budgets extraordinaires; ces budgets (ordinaire et extraordinaire) sont comme ces horloges qu'on remonte tous les huit ou dix jours. Il y a lieu de les remonter de temps en temps, de les remettre sur pied, de reconstituer sur des bases vraies les rapports qui doivent exister entre eux. C'est un inconvénient résultant nécessairement de l'existence simultanée de ces deux sortes de budgets. »

Quant à la suppression des budgets extraordinaires, Léon Say déclarait que c'était « absolument impraticable » et que cette suppression serait extrêmement malheureuse ».

On ne cessa pourtant d'essayer de revenir à la règle de l'unité budgétaire, alors constituée comme un principe essentiel et salutaire.

C'est ainsi qu'en 1882 Léon Say, alors ministre des Finances, quoique partisan des budgets extraordinaires dans le sens exposé ci-dessus, a pu proposer lui-même de

réintégrer au budget ordinaire 73.497.038 francs de dépenses figurant irrégulièrement au budget extraordinaire.

Le ministre essaya de pallier ainsi les irrégularités commises par ses prédécesseurs :

« Nous n'avons pas à nous demander, dit-il, si c'est une dépense extraordinaire qui se renouvelle à des époques indéterminées ou une dépense une fois faite : nous avons à nous demander si, au point de vue du bon ordre des finances, de l'exacte répartition des charges entre les générations actuelles et les générations futures, la dépense doit être portée sur le compte de l'impôt. » On avait donc jusque-là classé à tort à l'extraordinaire 73 millions 1/2 de dépenses.

LES RÉINCORPORATIONS.

A cause de multiples abus faits avec les budgets extraordinaires, le projet du budget de 1887, rédigé par M. Sadi Carnot, proposa le premier cette suppression.

Le projet du budget de 1888 renouvela expressément cette proposition, que depuis longtemps d'ailleurs les commissions législatives recommandaient : « Votre Commission renouvelle cette année le vœu émis par la Commission précédente en faveur de la *disparition*, dans le plus bref délai possible, du *budget sur ressources extraordinaires*. » (11).

En 1889, le budget sur ressources extraordinaires fut limité aux dépenses de la guerre. Il perdit même son nom et s'intitula : « Budget extraordinaire de la guerre pour l'exercice... (nouvelle dotation). » Mais de crainte que l'amorce puisse un jour ou l'autre servir de point de rattachement à toute une organisation extraordinaire, le projet du budget de 1891 décida enfin d'aborder la réforme

(11) Rapport général par M. Jules Roche, député, 30 juin 1885.

complète. « Le trait fondamental du projet que nous vous présentons, c'est *de rétablir l'unité du budget*. Le seul des budgets extraordinaires qui existe encore, le plus considérable de tous, il est vrai, celui de la guerre, rentre dans le budget ordinaire. Il n'est plus permis d'éluder cette réforme. » (12).

Cette proposition fut pleinement adoptée par la Commission du budget : « Votre Commission du budget estime que l'incorporation des dépenses extraordinaires de la guerre ne doit pas être plus longtemps retardée... car le budget extraordinaire de la guerre est devenu, pour un laps de temps que nous ne saurions préciser, un budget perpétuel... Votre Commission s'est mise d'accord avec le Gouvernement pour vous proposer les moyens propres à réaliser cette grande et nécessaire opération. » (13).

En conséquence, la loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1891, ne contient plus *aucun budget extraordinaire*. C'était la fin du régime inauguré par la loi du 22 décembre 1878. Plusieurs années, depuis lors, la France a cessé de posséder des dépenses extraordinaires. Les dépenses extraordinaires des ministères de la Guerre et des Travaux publics ont pris place dans les budgets ordinaires de ces ministères sous le titre d'une deuxième section, mais ce n'est plus qu'une simple subdivision du budget général.

Les budgets extraordinaires disparaissent, au moins officiellement, de la comptabilité publique française, jusqu'en 1920.

(12) Exposé des motifs par M. Rouvier, ministre des Finances, 22 févr. 1890.

(13) Rapport par M. Bardeau, 3 juill. 1890..

Voici le mouvement des budgets extraordinaires de 1879 à 1890 (en millions de francs) :

1879	285,4	1885	263,0
1880	479,5	1886	250,4
1881	701,0	1887	308,8
1882	663,6	1888	168,0
1883	615,0	1889	170,7
1884	416,8	1890	161,5

Toujours en suivant la politique de l'incorporation inaugurée en 1883, le budget sur ressources spéciales, créé par la loi de finances du 2 juillet 1862, fut, lui aussi, supprimé par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1892, qui déclare : « Le budget sur ressources spéciales est et demeure supprimé à partir de l'exercice 1893. »

L'exposé des motifs de cette loi du 18 juillet 1892 s'exprimait ainsi : « Nous supprimons le budget sur ressources spéciales. Par suite, les départements auront désormais, comme l'ont les communes, la gestion directe de leurs finances. Les ministres n'auront plus à intervenir directement dans l'ordonnancement des dépenses; le préfet deviendra l'ordonnateur primaire, mandat analogue à celui du maire dans la commune. Le trésorier général sera conservé comme comptable, mais il deviendra comptable du département, et sa situation deviendra celle du receveur municipal... » (14).

La loi du 18 juillet 1892 décida aussi que les fonds de non-valeur, ainsi que certaines autres opérations de détail, feraient retour au budget général de l'Etat.

Il conviendrait peut-être d'ajouter ici la liste des services et des budgets annexes successivement rattachés au budget ordinaire, reproduite par le compte général jusqu'en 1885. Parmi ces transfuges qui ont réintégré le

(14) Projet du budget de l'exercice 1893, 10 mars 1892.

domicile commun, citons : le service de la vérification des poids et des mesures (1826); les recettes et emplois du produit de la taxe des brevets d'invention (1834); les ressources et dépenses des écoles normales primaires (1839); les produits et revenus de l'Algérie (1840); les recettes et dépenses universitaires (1862); les opérations des chancelleries diplomatiques et consulaires (1876), etc.

Tous ces services avaient donc jusqu'alors ou un budget annexe attaché pour ordre au budget général ou même un budget autonome. Ils portaient donc tous atteinte à la règle de l'unité budgétaire.

BUDGETS ANNEXES.

Mais, en dehors de ces services incorporés au budget général, il y en a d'autres qui ont conservé leur état primitif, c'est-à-dire qui ont encore, jusqu'à nos jours, leurs budgets annexes propres, rattachés pour ordre au budget général : Fabrication des monnaies et médailles, Caisse d'Epargne, Imprimerie nationale, Légion d'honneur, Service des poudres, Ecole centrale des arts et manufactures, Postes, télégraphes et téléphones. Nous les citons ici à titre de simples exemples, parce que nous en parlerons plus tard dans la deuxième partie, sous le titre spécial sur les budgets annexes.

Les budgets annexes portaient autrefois le nom de *Services spéciaux rattachés pour ordre au budget*. C'est la loi du 9 juillet 1836, portant règlement de l'exercice 1833, qui prescrivit pour la première fois de rattacher au budget général les services spéciaux et qui leur donna d'ailleurs ce nom. Afin d'éviter toute confusion avec les comptes spéciaux du Trésor, la loi de finances de l'exercice 1881 du 22 décembre 1880 inaugura le titre actuel de « *Budgets annexes attachés pour ordre au budget général* ».

Pour le moment, nous nous occuperons de budgets

annexes qui appartiennent déjà à l'histoire ou dont l'histoire nous semble intéressante à exposer ici, pour nous occuper plus tard particulièrement de quelques-uns plus importants.

L'Ecole centrale des arts et manufactures, fondée par l'initiative privée en 1829, fut dirigée par une société particulière jusqu'en 1857 et absorbée à cette époque par la toute-puissance de l'Etat. Du moment que l'Ecole centrale est née et a grandi pendant plus de 27 ans en liberté, elle aurait pu continuer à vivre de même. Lorsqu'elle fut cédée à l'Etat par ses fondateurs, la loi du 19 juin 1857, en ratifiant la convention, stipula que « les produits de l'Ecole ne se confondront pas avec les recettes du Trésor et seront affectés aux dépenses de l'établissement ». On voulait ainsi empêcher les caisses publiques de profiter indûment des excédents des recettes qui apparaissaient alors. Mais, dans les mains de l'Etat, ces excédents ne pouvaient être durables. Au contraire, des subventions du Trésor deviennent nécessaires sous forme de bourses, qui équilibrent les excédents des dépenses.

Depuis lors, l'Ecole centrale des arts et manufactures a conservé l'état primitif du budget annexe.

Ce n'est qu'en 1932, par l'article 32 du projet gouvernemental de la loi de finances pour l'exercice 1932, qu'il était prévu que « le budget de l'Ecole centrale des arts et manufactures serait désormais approuvé et réglé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement technique ». Ce projet prévoyait donc l'autonomie budgétaire de l'Ecole centrale. Mais la Commission des finances de la Chambre des députés ne voulut pas volontiers cesser d'exercer son contrôle sur le budget de cet établissement et demanda au Gouvernement de lui en envoyer les prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice 1932.

Tout en faisant face à la demande de la Commission des finances, le Gouvernement justifie sa proposition de l'ar-

ticle 32 du projet de la loi de finances pour l'exercice 1932 dans les termes suivants :

« Il est apparu, en premier lieu, qu'aucune distinction ne pouvait être légitimement établie entre l'Ecole centrale des arts et manufactures, d'une part, et les autres grands établissements de l'enseignement supérieur, tels que l'Ecole polytechnique, l'Ecole nationale supérieure des mines, etc., d'autre part.

» Ces derniers ont un budget autonome arrêté et réglé par la voie administrative, méthode qui présente certains avantages dont il semblait logique d'étendre le bénéfice à l'Ecole centrale.

» En nous reportant aux textes, rien ne semblait d'ailleurs s'opposer à cette extension. Que dit, en effet, l'article 2 de la loi du 19 juin 1857 sanctionnant la convention passée entre l'Etat et le fondateur de l'Ecole? Que « les » produits de l'Ecole ne se confondront pas avec les recettes du Trésor et seront spécialement affectés aux dépenses de l'Etablissement ». C'est la formule même des budgets autonomes. Et il est évident que si, à l'époque, les recettes et les dépenses de l'Ecole centrale furent établies en la forme d'un budget annexe, c'est que d'autres établissements ne jouissaient pas alors de l'autonomie budgétaire et qu'on manquait d'un cadre préexistant où classer, de façon adéquate, cette nouvelle catégorie de recettes et de dépenses.

» Il faut noter, au surplus, que l'Ecole centrale ne reçoit aucune subvention de l'Etat et n'en a pas reçu dans le passé.

» Le caractère tout particulier du budget annexe de l'Ecole centrale a entraîné dans la pratique certains errements fâcheux qui se sont perpétués jusqu'à l'époque actuelle; il n'est pas douteux que le contrôle parlementaire, comme le contrôle administratif, ne sont pas exercés, et n'ont pas pu s'exercer sur le budget de l'Ecole centrale,

de façon aussi étroite et aussi efficace que sur les autres budgets... » (15).

En conséquence, le Gouvernement a proposé, au cas où la Commission des finances n'accepterait pas cette réforme, d'introduire dans la loi de finances un article spécial dans les termes suivants :

« Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses du budget annexe de l'Ecole centrale des arts et manufactures ne peuvent être modifiées que par une loi. »

La Commission des finances de la Chambre n'a pas accepté la réforme, mais elle a accepté d'introduire cet article proposé dans la loi de finances.

De même, les téléphones ont pris place parmi les budgets annexes à partir de l'exercice 1891 (L. 16 juill. 1889). Mais aussitôt après, la loi du 26 décembre 1892 stipula qu'« à partir de l'exercice 1893 le budget annexe des téléphones est et demeure supprimé. Les opérations en recettes et en dépenses dudit budget sont incorporées au budget général de l'Etat.

» Il n'y a pas plus de raison pour faire un budget annexe des téléphones qu'il n'y en a pour établir un budget spécial des tabacs ou de toute autre usine faisant partie de l'administration de l'Etat... Du moment que l'on admet un budget annexe pour les téléphones, il en faut un également pour les postes. » (16).

C'est tout en suivant la politique de l'incorporation, en appliquant le principe de l'unité budgétaire que ce budget annexe des téléphones fut supprimé après deux années d'existence.

« En faisant acte d'unification budgétaire, nous affirmons que les téléphones constituent un service public. On a pu

(15) Lettre des ministres des Finances et du Budget du 27 janvier 1932.

(16) Discours de M. Léon Say dans la discussion générale du budget de 1891, 27 oct. 1890.

à l'origine se méprendre sur leur véritable caractère... » (47).

Le chemin de fer et le port de la Réunion avaient été primitivement concédés à une compagnie industrielle (L. et Conv. 23 juin 1877). Par suite d'inexécution des conditions du cahier des charges, l'Etat poursuivit provisoirement les travaux en régie conformément aux stipulations de la loi du 17 juillet 1889 (art. 33) et du décret du 29 octobre 1889. Il y avait depuis lors, jusqu'en 1928, un budget annexe attaché pour ordre au budget général. L'article 67 de la loi du 19 mars 1928 a décidé le rattachement du budget annexe du chemin de fer et du port de la Réunion au budget local de cette colonie. En même temps, cet article a prévu que les dispositions de l'article 164 de la loi de finances du 30 juin 1923 resteront provisoirement en vigueur, c'est-à-dire que le ministre des Finances continuera à être autorisé à faire des avances sur les fonds du Trésor français à l'administration du chemin de fer et du port de la Réunion pour couvrir les dépenses des travaux supplémentaires et le montant des acquisitions de matériel roulant complémentaire. La loi du 19 mars susvisée précise que le montant de ces avances sera fixé par la loi de finances pour chaque exercice (48).

La Caisse des invalides de la marine, caisse de retraites et d'épargne, créée en faveur des gens de mer par Colbert, a poursuivi depuis 1675 son existence autonome avec des fortunes diverses. A plusieurs reprises, en dépit de cette soi-disant autonomie, l'Etat porta la main sur les fonds qui composaient son patrimoine, au point que le Trésor public, d'après certains comptes, serait redevable à la Caisse, le jour de sa liquidation, d'une somme considérable. Mais puisque la Caisse n'a pas liquidé, l'Etat lui versait une subvention annuelle jusqu'à la loi du 1^{er} janvier

(47) Exposé des motifs du budget de 1893 par M. Rouvier, 10 mars 1892.

(48) Aux Chemins de fer de l'Etat, en général, nous consacrerons plus loin une section spéciale sous le chapitre des budgets autonomes.

1930, aux termes de laquelle le budget annexe de la Caisse des invalides de la marine est supprimé et à sa place créé un « établissement des invalides de la marine » investi de l'autonomie, qui établit lui-même son budget avec l'approbation des ministres de la marine marchande et des finances.

La Légion d'honneur, instituée en 1802 (L. 29 floréal an X), reçoit, en plus des revenus provenant du reliquat actuel de sa dotation primitive, une dotation spéciale fournie par le budget ordinaire de l'Etat.

Au total, le mouvement des budgets annexés de 1870 à 1917 est présenté par le tableau annexé dans le texte ci-contre :

La progression des budgets annexes ressort encore mieux des chiffres suivants (d'après les lois de règlement) :

1870	106.112.501	»
1880	63.604.086	»
1890	97.779.029	»
1900	143.155.443	»
1901	144.399.940	»
1902	153.246.086	»
1903	153.207.592	»
1904	153.750.841	»
1905	152.486.078	»
1906	154.251.919	»
1907	155.802.722	»
1908	164.936.946	»
1909	443.604.163	»
1910	477.414.050	»
1911	735.631.262	»
1912	962.633.686	»
1913	896.618.640	»
1915	1.260.462.267	96
1916	2.861.157.450	03
1917	4.022.145.944	79

SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.

En dehors des budgets extraordinaires, du budget sur ressources spéciales et des budgets annexes rattachés pour ordre au budget général, des infractions à la règle de l'unité budgétaire étaient portées encore par les services spéciaux du Trésor, auxquels nous consacrerons aussi un chapitre spécial.

Nous nous bornerons à citer ici, à titre d'exemple, quelques-uns parmi les plus importants pour nous en occuper plus tard en détail.

Ce sont d'abord les garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer qui motivèrent, de 1885 à 1893, l'ouverture, au sein même de la loi du budget, du titre intitulé « Services spéciaux du Trésor ». Le compte général des finances, qui était annuellement consacré au service des garanties d'intérêts, le commentait ainsi : « Aux termes des conventions passées avec les compagnies de chemins de fer, les paiements que l'Etat fit aux compagnies, à titre de garantie d'intérêt, sont des avances dont il doit être remboursé, avec les intérêts simples à 4 p. 100 sur les produits nets des lignes auxquelles s'applique la garantie, dès que ces produits dépassent l'intérêt garanti. » L'Etat versait donc chaque année le montant des insuffisances du produit net de l'exploitation des compagnies. Mais puisque ces versements de garantie ne constituent, comme le dit le compte général, que des avances dont les compagnies doivent rembourser à l'Etat l'intégralité avec l'intérêt, soit pendant le cours même de leur concession, si la progression de leurs revenus leur permet, soit à l'expiration de leur concession; ils font l'objet d'un compte spécial.

Cette idée d'avances provoqua, en 1885, le classement des garanties d'intérêts parmi les services spéciaux du Trésor. La loi du 8 août 1885, relative au budget de 1886,

stipula, en conséquence, dans son titre V, article 14 : « Il est créé parmi les services spéciaux du Trésor deux comptes intitulés : Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garanties d'intérêts et avances aux compagnies de chemins de fer algériens pour garanties d'intérêts. » Mais toujours en raison de la tendance à l'unification budgétaire qui prévalut au sein du Parlement, surtout à partir de 1892, ces deux comptes furent incorporés au budget général de l'Etat à partir de 1893, de sorte que le titre spécial inauguré en 1885 disparut complètement de la loi de finances en 1893.

De même furent incorporés au budget général de l'Etat les comptes spéciaux des caisses vicinales et scolaires à partir de l'exercice 1894 (L. de fin. 26 juill. 1893), le compte spécial du perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires institué par la loi du 17 février 1898, à partir de l'exercice 1901.

CRÉDITS ADDITIONNELS.

Le principe de l'unité budgétaire était atteint et l'est même aujourd'hui par les crédits additionnels, parce que « ce sont des allocations budgétaires *accordées postérieurement aux fixations de la loi annuelle de finances* » (19). Par définition même, ce sont des crédits accordés en dehors du budget général; ils rompent donc l'unité budgétaire.

« Prétendre supprimer absolument les crédits supplémentaires est une chimère », disait le rapporteur du budget de 1871.

« En effet, il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévisions du budget, si larges qu'elles soient, se trouveront accidentellement en défaut. Il y aura tou-

(19) Stourm, *op. cit.*, p. 335.

jours, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, des circonstances imprévues, impossibles à prévoir, qui exigeront l'emploi des sommes excédant les ressources du budget. » (20).

Si ce n'est que pour des raisons exposées ci-dessus, les crédits additionnels étaient justifiés. Mais très souvent ces raisons ne sont que de simples prétextes. L'imprévision de crédits est souvent intentionnelle, souvent elle résulte de retards ou d'oublis inexcusables, et, par conséquent, les crédits additionnels sont dans la plupart des cas abusifs. C'est ainsi qu'ils bouleversent l'économie budgétaire et, favorisant la progression des dépenses, rompent l'unité du budget primitif et l'équilibre budgétaire, et ensuite entraînent les finances publiques dans la voie du déficit.

TENDANCE GÉNÉRALE A L'UNITÉ BUDGÉTAIRE AVANT LA GUERRE.

Tout de même, malgré certaines exceptions peu importantes (21), M. Poincaré a pu écrire, en 1906 (22), que « la plaie des budgets extraordinaires, largement ouverte jusqu'en 1893, s'est peu à peu fermée. *La politique d'unité budgétaire* inaugurée par le parti républicain a été suivie par lui avec une persévérance et un courage qui ne se sont relâchés qu'à de rares intervalles et qu'il serait funeste aujourd'hui de laisser s'endormir. Si on consulte le mouvement des dépenses, compte tenu des incorporations, entre 1870 et 1906 (V. le tableau ci-après), on ne peut se défendre d'admirer l'esprit de méthode avec lequel ont

(20) Rapport sur les suppléments de crédits de l'exercice 1871 par M. Casimir Périer, 31 août 1871.

(21) Il est resté, en dehors du budget général : le compte d'emprunt annuel pour les travaux de chemins de fer exécutés pour le compte de l'Etat en vertu des conventions diverses; une partie des dépenses de premier établissement des lignes d'intérêt local et de tramways; les travaux de navigation effectués sur fonds d'avances; les dépenses de réfection du matériel de guerre; les suppléments de pension payés par la Caisse des dépôts et diverses dépenses de peu d'importance classées parmi les services spéciaux du Trésor.

(22) Exposé des motifs du projet de budget pour 1907, p. 66 et suiv.

EXERCICES	DÉPENSES du budget ordinaire (Loi de règlement)	TOTAL des dépenses ordinaires (y compris les dépenses normales incorporées au budget de 1907 et qui faisaient antérieurement l'objet des comptes spéciaux)	DEPENSES totales (y compris les dépenses effectuées sur ressources extra et sur fonds d'emprunt et qui figurent en 1906 au budget général)	A DÉDUIRE dépenses du budget spécial de l'Algérie	TOTAUX généraux
1870....	2.448	2.575	3.216	31,7	3.184
1871....	2.367	2.429	3.103	22,6	3.080
1872....	2.567	2.628	2.772	37,3	2.735
1873....	2.706	2.776	2.926	26,8	2.899
1874....	2.554	2.623	2.818	25,0	2.793
1875....	2.594	2.674	2.961	27,5	2.933
1876....	2.640	2.718	3.028	30,1	2.997
1877....	2.683	2.764	3.024	32,8	2.992
1878....	3.051	3.132	3.367	33,4	3.334
1879....	2.865	2.951	3.336	35,1	3.320
1880....	2.820	2.913	3.415	36,1	3.379
1881....	2.876	2.971	3.695	44,4	3.651
1882....	3.016	3.109	3.783	38,6	3.744
1883....	3.094	3.193	3.820	40,0	3.779
1884....	3.117	3.214	3.516	45,3	3.471
1885....	3.195	3.297	3.489	44,6	3.344
1886....	3.057	3.130	3.365	46,0	3.319
1887....	2.972	3.046	3.389	44,6	3.344
1888....	2.987	3.067	3.341	42,6	3.298
1889....	3.004	3.094	3.324	43,6	3.280
1890....	3.074	3.124	3.333	44,7	3.288
1891....	3.207	3.260	3.347	43,7	3.304
1892....	3.331	3.374	3.398	47,7	3.350
1893....	3.404	3.407	3.409	48,0	3.361
1894....	3.448	3.453	3.456	47,5	3.408
1895....	3.407	3.454	3.454	47,6	3.406
1896....	3.414	3.460	3.460	49,1	3.411
1897....	3.481	3.486	3.486	47,9	3.438
1898....	3.486	3.490	3.544	52,2	3.492
1899....	3.526	3.532	3.603	50,2	3.553
1900....	3.660	3.670	3.733	50,9	3.682
1901....	3.647	3.657	3.668	»	3.668
1902....	3.642	3.652	3.652	»	3.652
1903....	3.544	3.557	3.557	»	3.557
1904....	3.598	3.598	3.598	»	3.598
1905....	3.623	3.623	3.623	»	3.623
1906....	3.709	3.709	3.709	»	3.709

été successivement incorporées dans le budget ordinaire tant de dépenses normales qui faisaient autrefois l'objet des comptes spéciaux ou qui étaient effectuées sur ressources extraordinaires et sur fonds d'emprunt. Ce travail d'unification a naturellement entraîné, au budget ordinaire, des augmentations de dépenses. Les dépenses extraordinaires, en effet, ont été incorporées et non supprimées. Leur incorporation a eu pour résultat d'assurer un meilleur contrôle gouvernemental et parlementaire et, par suite, de réduire les crédits incorporés à des sommes moindres. »

Cette politique de l'incorporation ou, comme le dit bien M. Poincaré, la politique de l'unité budgétaire fut suivie jusqu'à la guerre 1914-1918.

TENDANCES CONTRAIRES, AVANT, PENDANT ET DEPUIS LA GUERRE.

Comme toujours, d'ailleurs, la tendance à l'unité budgétaire avait au sein même du Parlement ses adversaires, dont nous exposerons plus loin, dans la deuxième partie de cet ouvrage, les opinions respectives. Ainsi, en 1904, on a essayé de séparer du budget général de l'Etat le budget des Postes, Télégraphes et Téléphones ⁽²³⁾.

En 1911, par la loi du 13 juillet 1911, était institué au titre du ministère de la Guerre un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Etat et destiné à présenter les recettes et les dépenses du Service des poudres et salpêtres, qui figuraient jusqu'alors dans le budget de chacun des ministères consommateurs.

Par la même loi du 13 juillet 1911, les recettes et les dépenses des chemins de fer de l'Etat étaient inscrites à deux budgets annexes, l'un pour l'ancien réseau, l'autre

(23) Sur cet essai, voir plus loin le budget annexe des P. T. T.

pour le réseau racheté de l'Ouest rattachés pour ordre au budget général de l'Etat.

Cette loi du 13 juillet 1911 a été modifiée par la loi du 31 décembre 1917, qui stipulait qu'à partir de l'année 1918 les dépenses et les recettes des chemins de fer de l'Etat (anciens réseaux et réseaux rachetés des chemins de fer de l'Ouest) feraient l'objet *d'un seul* budget annexe.

Usant des pouvoirs qui lui étaient conférés par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 3 août 1926, le Gouvernement promulgua le 16 novembre 1926 un décret dont le but était, d'après les termes mêmes de l'exposé des motifs, « de libérer le plus grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogue à ceux des services publics ». Ce décret fut complété le 28 décembre 1926 par un second décret promulgué par le Gouvernement en vertu de la même délégation.

Désormais, l'administration des chemins de fer de l'Etat est dotée de l'autonomie financière complète; les recettes et les dépenses du réseau sont soustraites à l'autorisation préalable du Parlement.

Les circonstances de la guerre ayant amené l'Etat à se charger de multiples attributions qui n'étaient pas précédemment de son ressort, et ses attributions étant considérées, en général, comme ayant un caractère temporaire, on a eu recours à de nombreux comptes spéciaux, dont nous nous occuperons plus tard.

Les premières années après la guerre marquent la clôture de beaucoup de ces comptes spéciaux, lorsque les nécessités qui les avaient provoqués n'existaient plus.

LE BUDGET EXTRAORDINAIRE EN 1920.

En 1920, le ministre des Finances, M. Klotz, a proposé au Parlement, dans son projet de budget pour 1920 (13 janv. 1920), la création d'un budget extraordinaire. Il

s'agirait par ce budget extraordinaire, caractérisé par ses contemporains « comme le plus critiquable que l'on puisse imaginer », de faire revivre les errements les plus néfastes de l'histoire financière française. Le ministre déclarait alors que « les discussions d'école sur les inconvénients du budget extraordinaire... deviennent sans intérêt. En conséquence, il a demandé aux Chambres de se livrer à des exercices de « haute école » dont il trace le programme :

« Après avoir inscrit dans un *compte de liquidation* les charges financières résultant de nos désastres de 1870, après avoir recouru au *budget des dépenses sur ressources extraordinaires* pour réaliser les grands travaux publics du programme Freycinet, la Troisième République pouvait espérer avoir définitivement rayé le budget extraordinaire de nos lois de finances.

» Mais les bouleversements que le monde entier a subis de 1914 à 1918 ont entraîné après eux une situation sans précédent au point de vue budgétaire. La nécessité de liquider la guerre et de reconstituer le pays nous impose des obligations qu'il nous faut inéluctablement ou bien assurer sur-le-champ, ou bien remplir dans une période de temps aussi courte que possible sans que nous puissions subordonner nos engagements de dépenses aux disponibilités normales de chaque exercice. Il nous est donc *indispensable de séparer des charges normales et permanentes du pays celles qui répondent aux besoins spéciaux de l'heure.*

» La discussion d'école sur les inconvénients du budget extraordinaire et la *nécessité de présenter dans une nomenclature unique l'ensemble des dépenses* de l'Etat deviennent sans intérêt pratique en face du chiffre formidable auquel doivent s'élever ces dépenses. On ne peut demander d'incorporer à un budget ordinaire qui atteint à lui seul près de 18 milliards des dépenses non renouvelables s'élevant à 7 milliards 1/2. Jamais le recours au

budget extraordinaire ne put, autant qu'à l'heure actuelle, se justifier par de si légitimes et impérieuses raisons.

» Les charges de l'exercice 1920, que nous avons rangées dans la première section de ce budget (extraordinaire), sont de la même nature que celles qui ont été, au cours des derniers exercices, classées parmi les dépenses exceptionnelles de guerre. La situation de fait qui les avait entraînées n'a pas immédiatement cessé avec la proclamation de l'armistice ou avec l'état définitif de paix, mais elles doivent s'éteindre progressivement. Ce sont au premier chef des charges exceptionnelles résultant directement des hostilités.

» La seconde section comprend les dépenses de reconstitution, d'adaptation aux besoins nouveaux qui sont nécessaires à notre développement économique. Elles répondent à des programmes d'ensemble et ont le caractère de dépenses de premier établissement nécessitées par l'amélioration de notre outillage national.

» Sans doute, avant la guerre, le budget ordinaire, qui était le seul, comportait chaque année des dotations pour les dépenses de cet ordre. Mais à la génération actuelle, des sacrifices de toutes sortes ont été et sont encore imposés. Elle a sauvé le patriotisme national. Elle peut et doit en toute justice être momentanément dispensée d'apporter son contingent annuel au développement de ce patrimoine.

» Les générations futures doivent profiter en réalité de toutes les dépenses inscrites au budget extraordinaire, puisqu'elles utiliseront l'outillage économique du pays et que les charges les plus pénibles de la guerre leur auront été épargnées.

» Il était donc rationnel et légitime de dresser à part le compte de ces dépenses et d'en assurer le paiement soit au moyen de recouvrements exceptionnels, soit en recourant à des emprunts dont le poids se répartira équitable-

ment dans l'avenir. Nous n'avons pas voulu cependant *séparer* nos propositions sur ce point de celles concernant les dépenses ordinaires. Nous attachons la plus haute importance, au contraire, à ce que *les unes et les autres*, soumises à votre sanction dans un *cadre budgétaire* général, puissent être examinées d'ensemble et suivant des vues coordonnées. »

Les crédits demandés au titre du budget extraordinaire de 1920 s'élèvent :

Pour la première section, à.....F.	6.616.199.155
Pour la seconde section, à.....	951.804.000
Soit au total.....F.	<u>7.568.003.155</u>

Les recettes suivantes sont envisagées pour équilibrer le budget extraordinaire :

Produit de la liquidation des stocks.....F.	3.000.000.000
Ressources d'emprunts	4.568.003.155
TOTAL.....F.	<u>7.568.003.155</u>

Parmi les principales dépenses de la première section, on relève les suivantes :

Le fonds de soutien des valeurs des emprunts de la défense nationale (1.440.400.000 fr.);

Les allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat (320 millions de francs);

Les indemnités aux petits propriétaires pour perte de loyer (30 millions de francs);

Les dégrèvements aux démobilisés (75 millions de fr.);

Les dépenses des missions françaises en Palestine, en Syrie et en Arménie (100 millions de francs);

Les dépenses d'assistance aux réfugiés (407 millions de francs);

Les subventions aux départements et aux communes dont les budgets ont été déséquilibrés par l'état de guerre (225 millions de francs);

Les dépenses d'entretien des contingents français à l'étranger (755 millions de francs).

Le paiement des indemnités de démobilisation (773 millions de francs).

Enfin, toutes les indemnités exceptionnelles du temps de guerre accordées aux fonctionnaires et agents de l'Etat.

Quant aux crédits de la deuxième section du budget extraordinaire, ils s'appliquent principalement :

Au matériel de guerre (218 millions de francs);

Au perfectionnement et à l'extension des moyens d'exploitation des services postaux, télégraphiques et téléphoniques (95 millions de francs);

Aux travaux publics dans les colonies (13.200.000 fr.);

Aux travaux publics en France (400.400.000 francs);

Au matériel et aux constructions de la marine marchande (218.692.000 francs).

Mais la loi de finances de 1920 n'accorda à ce budget extraordinaire qu'une somme de 5.420 millions de francs. Elle prit soin de ne pas trop séparer le budget extraordinaire du budget ordinaire. C'est pourquoi elle en fit un titre spécial de la loi de finances, à la suite du budget ordinaire, *dans le même document*.

Comme on le remarque d'ailleurs, beaucoup des dépenses énumérées ci-dessus n'avaient pas leur place dans le budget extraordinaire.

Aussi la loi de finances du 31 décembre 1921 en a-t-elle réalisé la suppression. Les dépenses en ont été réintégrées à des rubriques spéciales : dépenses exceptionnelles du budget général, qui s'est trouvé, de cette façon, grossi d'un peu plus de 3 milliards.

LE BUDGET SPÉCIAL DES DÉPENSES RECOUVRABLES SUR LES VERSEMENTS A RECEVOIR EN EXÉCUTION DES TRAITÉS DE PAIX. —
LES ANNUITÉS DE RÉPARATIONS.

Par la loi de finances du 31 juillet 1920 était institué encore un *budget spécial*, intitulé le « *budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en*

exécution des traités de paix » et destiné à rassembler dans un cadre distinct les opérations financières se rattachant à l'exécution du traité de paix. Sa création avait pour objet d' « isoler complètement des dépenses à la charge du contribuable français les dépenses imputables sur les versements à recevoir de l'Allemagne et d'affirmer ainsi nettement notre volonté de ne pas transiger sur le traité et notre refus d'admettre que les dépenses en question pussent jamais être défrayées par les ressources du budget français (24) ».

Ce budget spécial était fondé sur le postulat que les sommes à recevoir de l'Allemagne rembourseraient un jour intégralement les avances que l'Etat français avait faites pour la réparation des dommages de guerre.

Deux comptes de services spéciaux récapitulaient depuis l'origine l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses visées par les stipulations du traité : le premier compte : *Versements de diverses puissances en exécution du Traité de paix*, qui suivait tous les paiements faits par l'Allemagne et ses alliés, et le deuxième compte : *Dépenses et versements en exécution du Traité de paix*, qui tenait à jour la marche de l'exécution du traité de paix, mettant en regard les sommes reçues de l'Allemagne, les dépenses effectuées pour son compte et faisant ressortir le découvert.

C'est entre ces deux comptabilités que s'intercalait le *budget spécial*. Le Parlement lui ouvrait des chapitres de crédit dont les dépenses étaient provisoirement soldées sur ressources d'emprunt. A sa clôture, on y transférait les sommes reçues dans l'année au titre du compte *Versement*. La différence entre ces sommes et le montant des dépenses effectuées représentait le découvert à imputer au compte *Dépenses et Versements*, dans les écritures duquel

(24) Allix, *op. cit.*, p. 147.

étaient reprises les opérations du budget spécial clôturé.

Ce mécanisme se compliquait encore par un troisième compte spécial à *l'entretien des troupes d'occupation en pays étranger* et assujetti à toutes les règles budgétaires : vote des crédits par chapitres, règlement définitif par la loi, etc., ainsi que par diverses prescriptions particulières.

« Ce budget spécial a eu des effets extrêmement fâcheux. Il est largement responsable des excès de la politique d'emprunt que nous avons pratiquée dans ces dernières années et dont nous supportons aujourd'hui la conséquence. Il a habitué l'opinion à distinguer imprudemment ce qu'on appelait le « budget français » et le budget à la charge de l'Allemagne, pour ne se préoccuper que du premier, comme si les découverts causés par la carence de cette puissance ou par les concessions faites sur le montant de l'indemnité ne devaient pas, en fin de compte, retomber sur le budget français. En fait, tout ce jeu des comptes, qui supposait d'importants versements à recevoir de l'Allemagne, n'a pas pu fonctionner; et les deux comptes spéciaux : *Versements et Dépenses* et *Versements*, n'ont pas été tenus pendant qu'a subsisté le budget spécial. Quant à ce budget lui-même, il n'a été en fait alimenté que par l'emprunt. » (25).

Déjà, en 1922, on avait réincorporé au budget général des charges afférentes aux emprunts contractés avant le 1^{er} janvier 1922 et s'élevant à 3.638 millions.

Aussi, la loi de finances du 13 juillet 1925 a-t-elle supprimé le budget spécial lui-même en le réincorporant intégralement au budget général, qui s'est trouvé ainsi grossi de 7 milliards 1/2 environ. Les dépenses dites permanentes de l'ancien budget spécial sont complètement fusionnées avec celles du budget général, principalement dans les chapitres de la dette publique. Les dépenses « non per-

(25) Allix, *op. cit.*, p. 148.

manentes » font l'objet de chapitres spéciaux formant une rubrique à part dans le budget de chacun des ministères intéressés. Les unes et les autres sont couvertes par les ressources inscrites au budget général.

Les comptes spéciaux : *Dépenses et Versements* et d'*Entretien des troupes d'occupation*, ont disparu. Par contre, les lois de finances de 1925 (art. 181) et de 1926 (art. 103) ont réorganisé le compte *Versements* et en ont réglé l'affectation : Désormais, alimenté par les prestations du plan Dawes, ce compte est affecté en premier lieu à fournir la dotation du compte d'*Entretien*, tant qu'il existait encore (avant l'adoption du plan Young); en second lieu, à fournir, à concurrence du chiffre annuellement fixé par la loi, le montant des paiements en espèces et des prestations en nature alloué aux sinistrés.

Quant au surplus de l'annuité Dawes, l'article 181 de la loi de finances de 1925 en prescrivait l'inscription aux ressources du budget général. Ainsi le budget de 1925 comprit effectivement à son actif un prélèvement de 1.100 millions sur les recettes du plan Dawes, Mais, aussitôt après, on estima que ces recettes, par leur nature même, n'appartenaient pas au budget et que leur destination était d'être affectées à l'amortissement de la dette publique et au paiement des dettes extérieures. Aussi la loi de finances du 29 avril 1926 (art. 103) supprima-t-elle l'attribution au budget des sommes restant disponibles au compte *Versements*, après les prélèvements mentionnés plus haut, en décidant qu'il serait statué plus tard sur leur emploi. Enfin, la loi de finances de 1927 prescrivit que ces disponibilités seraient remises à la nouvelle caisse d'amortissement créée par la loi du 7 août 1926, pour être utilisées à l'amortissement de la dette, tant intérieure qu'extérieure. Mais cette affectation ne fut pas maintenue longtemps. La loi de finances du 30 décembre 1928 (art. 5) a prélevé sur les recettes du compte une

somme de 1 milliard pour l'appliquer à l'équilibre du budget de 1929 (produits divers). Celle du 16 avril 1930 (art. 73) a effectué un nouveau prélèvement de 1.840 millions pour le budget de 1930, en abrogeant l'article 103 de la loi de finances de 1926 précité et en prescrivant (art. 132) que l'emploi des recettes serait réglé chaque année par la loi de finances. Pour l'exercice 1931-1932, en vertu du moratorium Hoover, l'Allemagne n'a pas effectué le versement de l'annuité prévue par le plan Young, et, par conséquent, il n'est rien entré au budget général, bien que fût prévue pour cette période une recette de 1.953 millions de francs.

NOUVELLE TENDANCE A LA SPÉCIALISATION BUDGÉTAIRE.

La tendance à la spécialisation budgétaire a dirigé beaucoup d'esprits parlementaires après la guerre et subsiste encore. On demande surtout l'autonomie budgétaire pour les exploitations industrielles de l'Etat.

Les propositions faites en 1904 et en 1910 et tendant d'accorder aux Postes, Télégraphes et Téléphones l'autonomie budgétaire ou tout au moins un budget spécial dans la forme du budget annexe étaient renouvelées au Parlement, au cours de la guerre même (1917), mais elles n'ont abouti qu'en 1923.

L'article 70 de la loi du 30 juin 1923 institue un budget annexe des Postes, Télégraphes et Téléphones rattaché pour ordre au budget général de l'Etat; au point de vue budgétaire, l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones est donc individualisée, bien qu'elle continue comme par le passé à être soumise à la tutelle financière du Parlement, qui autorise les engagements de dépenses, vote les crédits et contrôle leur emploi.

Le principe de l'unité budgétaire est atteint encore par la création de la Caisse d'amortissement en 1926 (loi du

7 août 1926), à laquelle sont attribuées des ressources propres et intangibles : produits du monopole des tabacs, des droits de mutation par décès et de la taxe sur la première mutation.

Appliqué il y a plus d'un siècle, le principe de l'unité budgétaire était et reste même aujourd'hui considéré comme un principe salubre des finances publiques. Mais ce principe ne fut jamais appliqué rigoureusement dans toute son étendue, toujours des exceptions lui ont été apportées. Selon le temps, ces exceptions prenaient plus ou moins d'étendue. Ce principe a régné surtout de 1892 à 1914. Aujourd'hui, il est toujours également bien respecté, mais la tendance aux budgets industriels autonomes, aux morcellements, acquiert chaque jour de plus en plus d'ampleur et de partisans.

DEUXIÈME PARTIE

DES EXCEPTIONS

A LA RÈGLE DE L'UNITÉ BUDGÉTAIRE

Dans la première partie de notre étude, nous avons dû souvent toucher aux exceptions apportées à la règle de l'unité du budget, mais seulement au point de vue historique.

Ici, nous étudierons ces exceptions d'une manière méthodique et plus détaillée, en recherchant le sens de chacune d'elles et leur application dans le système budgétaire français.

CHAPITRE PREMIER

SPECIALISATION BUDGETAIRE

Notion générale.

Le principe de l'unité budgétaire est toujours demeuré en tant que principe, mais des exceptions lui ont été apportées.

Le système de la spécialisation budgétaire est opposé à celui de l'unité : la spécialisation « consiste à isoler chaque service en distrayant de la masse les recettes et les dépenses qui lui sont propres » ⁽¹⁾, tandis que dans le système de l'unité n'existe qu'un seul budget global qui groupe *toutes* les recettes sur une page et *toutes* les dépenses sur une autre.

Dans le système de la spécialisation budgétaire, « l'ensemble des dépenses et des recettes est réparti entre un certain nombre de budgets spéciaux, dans lesquels on groupe à part un lot de dépenses et de recettes qui sont plus ou moins corrélatives à raison de leur origine, de leur nature ou de leur affectation particulière » ⁽²⁾.

Ce qui caractérise le système de la spécialisation budgétaire, c'est en effet la constitution de budgets distincts, affectés aux services distincts.

C'est aussi, à notre sens, la présentation des recettes et

(1) Stourm, *op. cit.*, 168.

(2) Allix, *op. cit.*, p. 75.

des dépenses de l'Etat dans des tableaux et des projets de lois distincts, bien que ces divisions ne constituent pas des budgets indépendants, et qu'au sens juridique du mot ces budgets n'aient pas toujours d'individualité propre (3).

L'unité budgétaire consiste, nous le répétons, en ce que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat sont présentées dans *un document unique*. Or, la spécialisation consiste en ce que les dépenses et les recettes de l'Etat sont présentées, réparties en plusieurs documents distincts, en plusieurs budgets.

Il existe, il est vrai, des nuances dans ce terme de spécialisation budgétaire. Si l'on prend cette expression en son sens juridique, on dira qu'il y a spécialisation seulement lorsque existent « des budgets distincts ayant à pourvoir à des dépenses spéciales au moyen des ressources qui leur sont spécialement affectées, des budgets qui ont *une individualité et qui vivent sur leur propre fonds*. » A ce sens », il n'y a pas, au contraire, de spécialisation véritable, quand on se borne à présenter dans des tableaux et des projets de lois distincts les diverses portions du budget ordinaire, sans que ces divisions constituent des budgets indépendants, ayant leurs charges et leurs ressources correspondantes » (4).

Il en va différemment si l'on prend, comme nous le faisons ici, le mot spécialisation dans son sens technique.

A ce propos, nous trouvons par exemple qu'en Belgique, où, au lieu de grouper les recettes et les dépenses ordinaires de l'Etat dans les articles et les tableaux *d'un projet unique*, on les éparpille dans dix-huit projets de lois distincts, élaborés, discutés et votés séparément, il

(3) Contrairement, M. Allix, *op. cit.*, p. 73.

(4) Allix, *op. cit.*, p. 73.

y a spécialisation budgétaire, sinon au sens juridique du mot, du moins au sens technique. Il n'y a pas, en effet, d'unité budgétaire.

La spécialisation budgétaire est pratiquée de plusieurs manières. Elle apparaît notamment avec les budgets extraordinaires, les budgets annexes, les budgets autonomes, les comptes spéciaux du Trésor, etc.⁽⁵⁾, auxquels nous consacrerons des chapitres spéciaux pour y exposer les avantages de la spécialisation.

Inconvénients de la spécialisation.

Ce que nous avons mentionné comme avantages de l'unité budgétaire dénonce du même coup les inconvénients de la spécialisation.

Comme l'indique M. Allix ⁽⁶⁾ :

1° Avec la spécialisation, « le budget manque de clarté et de simplicité; il est difficile de saisir à travers plusieurs budgets différents la vérité financière »;

2° Le système de la spécialisation facilite aussi « le manque de sincérité dans la présentation du budget : la tendance de ses rédacteurs sera trop souvent de soulager indûment le budget ordinaire de l'Etat en faisant passer une partie de ses charges dans les budgets spéciaux ».

C'est donc pour les gouvernements un moyen très commode d'équilibrer le budget général que de faire passer dans un compte extra-budgétaire un certain nombre de dépenses, étant donné que les formules « dépenses extraordinaires », « dépenses spéciales », sont très vagues.

(5) Dans notre exposé historique, nous avons mentionné encore le budget sur ressources spéciales et les budgets des dépenses recouvrables, mais parce qu'ils appartiennent déjà à l'histoire, nous n'y reviendrons plus.

(6) Les phrases entre les guillemets sous 1°, 2° et 3° sont prises de M. Allix, *op. cit.*, p. 78, 79.

Ce n'est que par la politique des incorporations qu'on arrive à l'unité budgétaire et avec celle-ci à la sincérité et à la franchise dans la présentation du budget (7).

3° « Lorsqu'on admet, à côté du budget ordinaire, un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt, on s'habitue peu à peu à considérer que l'emprunt est, au même titre que l'impôt, un moyen naturel de faire face aux dépenses publiques, et on passe, sans scrupule, au compte de l'emprunt toutes les dépenses que la limitation des ressources fiscales eût autrement contraint de rejeter. »

Il en résulte donc l'endettement du pays.

4° Le système de la spécialisation affaiblit le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques. Les dépenses inscrites dans plusieurs documents budgétaires ne sont point examinées avec la même rigueur que celles inscrites au budget général, document unique.

« Il est évident, disait M. Léon Say, en 1885, que le ministre est beaucoup plus indépendant du Parlement quand il mène de front plusieurs budgets à la fois. Les ministres pourraient aisément entraîner le Parlement dans des dépenses d'une justification plus ou moins difficile s'ils pouvaient faire discuter les uns après les autres une série de budgets qui n'auraient aucun lien entre eux. »

Il en résulte une augmentation des dépenses publiques, « un emploi de capitaux disproportionné avec l'effet que l'on cherchait et avec l'effet que l'on a obtenu » (8).

Nous avons exposé les inconvénients de la spécialisation en général, sans avoir tenu compte de tel ou tel ser-

(7) Dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1887, déposé le 16 mars 1886, le ministre des Finances déclarait justement : « Dans un gouvernement démocratique, le budget doit être clair, simple, tel que tous les citoyens puissent se rendre compte des charges de l'Etat et apprécier l'emploi des deniers publics. A ce point de vue, l'unité du budget constitue un sérieux progrès. »

(8) *Le Budget devant les Chambres* (article paru dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 janv. 1885).

vice spécial; de telle ou telle spécialisation particulière, bien qu'il y ait lieu de distinguer les avantages et les inconvénients de la méthode suivant les différents services auxquels elle est appliquée.

C'est pourquoi nous allons successivement étudier les diverses applications de la spécialisation budgétaire : les budgets extraordinaires, les budgets annexes, les budgets autonomes, et les comptes hors budgets ou services spéciaux du Trésor.

CHAPITRE II

BUDGETS EXTRAORDINAIRES

SECTION UNIQUE

Notion générale et discussion théorique.

Dans notre exposé historique de la règle de l'unité budgétaire en France, nous avons trouvé nécessaire d'exposer l'histoire des budgets extraordinaires.

Aussi il ne nous reste à traiter ici exclusivement que la discussion théorique des budgets extraordinaires, leurs mérites, leur raison d'être ou plutôt de ne pas être.

« Le budget extraordinaire pourvoit, en dehors des cadres du budget ordinaire, aux dépenses exceptionnelles de l'Etat. » (1).

Pour qu'un budget extraordinaire au sens de cette définition existe, il faut :

- 1° qu'un budget spécial en dehors des cadres du budget ordinaire soit constitué, et
- 2° que ce budget spécial pourvoie aux dépenses exceptionnelles de l'Etat.

La première condition semble répondre au sens technique du mot de spécialisation. Elle exige *un document à part*, en dehors « du budget ordinaire ». Elle est facile à réaliser.

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 224.

Ce qui donne le plus de peine à définir, c'est la notion des dépenses exceptionnelles de l'Etat, condition essentielle de l'existence d'un budget extraordinaire. Presque un siècle durant, on a discuté sur cette notion sans jamais arriver à l'accord complet.

Selon les besoins momentanés de l'Etat, selon le but qu'on a voulu atteindre avec les budgets extraordinaires, le sens de « dépenses exceptionnelles » de l'Etat a été changé. Chaque but, quel qu'il fût, était justifié par la notion des « dépenses exceptionnelles ». On y a mis très souvent des dépenses des plus ordinaires et des plus permanentes pour faire illusion au pays, pour lui cacher sa vraie situation financière, pour dissimuler le déséquilibre budgétaire et les charges incombant aux contribuables.

De la manière dont est définie la notion des « dépenses exceptionnelles », dépend, dans une large mesure, la justification des budgets extraordinaires.

Les budgets extraordinaires se justifient-ils ? Si oui, sous quelles conditions, dans quels cas ? C'est à ces questions que nous allons nous consacrer pour éclaircir le sujet et arriver à une conclusion conciliante.

Pour y répondre, il faudrait premièrement définir la notion des « dépenses exceptionnelles ».

M. de Freycinet, promoteur même des budgets extraordinaires, a classé ces dépenses en : *nécessaires*, *facultatives* et *abusives* (2).

1° Tout d'abord, quelles sont les *dépenses nécessaires* ? « Dans l'histoire des peuples, il y a des moments où il est impossible de faire face à certaines dépenses au moyen du budget ordinaire. Les dépenses nécessaires sont donc celles qui résultent d'événements qu'il n'est pas au pouvoir du peuple d'empêcher, ou tout au moins dont il ne

(2) Discours de M. de Freycinet en réponse à M. Buffet (séance du 3 mars 1885).

peut empêcher les conséquences financières, comme, par exemple, la guerre de 1870 et les charges énormes qu'elle a léguées au pays. »

Les dépenses nécessaires forment donc une première catégorie des dépenses exceptionnelles. Ce sont les dépenses provoquées par des nécessités impérieuses telles que celles qui résultent de la guerre de 1870-1871 ou de 1914-1918. En pareil cas, la création d'un budget extraordinaire est non seulement excusable, mais justifiée et même indispensable⁽³⁾. Il est évident, à notre sens, que la nécessité de la création d'un budget extraordinaire concerne seulement la part de dépenses provoquée par l'événement exceptionnel, imprévu. Les dépenses habituelles prévues chaque année au budget général y restent, et le budget extraordinaire ne comprend que les surplus nécessités par des besoins exceptionnels, par des nécessités impérieuses.

Les événements exceptionnels demandent des dépenses exceptionnelles; et les dépenses exceptionnelles demandent des ressources exceptionnelles⁽⁴⁾.

Parmi les dépenses extraordinaires provoquées par des nécessités impérieuses et qualifiées nécessaires, on peut citer encore : les dépenses une fois faites, dont la nécessité se manifeste subitement, à la suite d'événements ou de conjonctures qui troublent profondément l'état normal du pays : calamités publiques, disettes, etc.

2° En second lieu arrivent *les dépenses facultatives*. « Les dépenses facultatives, dit M. de Freycinet, se tradui-

(3) Contrairement, Stourm, *op. cit.*, p. 225, et Jèze, *op. cit.*, p. 197.

(4) M. Gladstone se place à un autre point de vue : « Les dépenses de guerre, dit-il, sont le frein moral que le Tout-Puissant impose à l'ambition de conquêtes. La nécessité de pourvoir, année par année, aux charges que la guerre détermine est un correctif naturel et sûr de l'entraînement belliqueux. » (7 mars 1853.)

Adam Smith avait déjà dit : « Le peuple qui pendant la durée de la guerre en sentirait le fardeau, s'en laisserait bien vite. »

sent essentiellement par des dépenses des travaux publics. J'appelle ces dépenses facultatives parce qu'elles ne s'imposent pas avec fatalité. Le Gouvernement n'est jamais forcé de les faire dans un délai déterminé. Il peut, sous ce rapport, allonger la carrière qu'il s'est tracée à lui-même, en sorte que les dépenses inscrites de ce chef au budget extraordinaire deviennent facultatives relativement aux chiffres qu'on leur accorde. Aux dépenses de guerre succèdent, on le voit, les dépenses des travaux publics. Ce sont bien là, en effet, les deux clients habituels des budgets extraordinaires : dépenses de guerre *nécessaires*, dépenses de travaux publics, *facultatives*. »

A notre sens, un tel budget extraordinaire est lui aussi justifié. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit par exemple de construire des voies ferrées, des canaux ou des ports, ou d'entreprendre des travaux neufs sur les lignes de chemins de fer existantes, etc.

Rien n'est plus juste que de faire participer aux dépenses les générations futures, qui profiteront des revenus. Ce n'est pas autre chose qu'attendre qu'elles s'amortissent elles-mêmes.

En outre, ce ne sont pas des dépenses permanentes ordinaires, elles ne se reproduisent pas chaque année, elles ne se reproduisent pas non plus à intervalles réguliers.

« Les dépenses de travaux publics, dit l'exposé des motifs du budget rectifié de 1888, ont été classées au budget sur ressources extraordinaires, tant qu'elles ont eu manifestement le caractère de dépenses de premier établissement, transitoires et non permanentes, exceptionnelles et non point normales. Aujourd'hui, le reliquat des dépenses extraordinaires des travaux publics semble prendre un aspect nouveau... Nous n'avons pas hésité à le rattacher au budget ordinaire. » ⁽³⁾

(3) Projet 5 juill. 1887, par M. Rouvier, ministre des Finances.

3° En troisième lieu viennent les dépenses extraordinaires, qualifiées *abusives*. « J'appelle dépenses abusives, continue M. de Freycinet, toutes celles qui ne devraient pas trouver place au budget extraordinaire. Lorsque le budget extraordinaire n'est qu'un moyen dissimulé d'augmenter par une voie indirecte les ressources du budget ordinaire, je considère que la dépense est mal placée à ce budget et qu'il convient de la faire disparaître. Le budget extraordinaire ne doit pas servir de refuge à des dépenses que l'on ne veut pas, ou que l'on n'ose pas inscrire au budget ordinaire et qui par leur nature lui appartiennent. »

C'est ici que les budgets extraordinaires découvrent leurs côtés dangereux, c'est ici qu'aucune ligne de démarcation précise et exacte ne peut être trouvée entre l'ordinaire et l'extraordinaire (6).

C'est pourquoi, en 1882, M. Léon Say pouvait dire que les dépenses sont ordinaires quand la Commission du budget les juge telles (7).

(6) Au sujet de la Marine, le rapporteur du budget disait précisément : « La nature des choses fait que dans la Marine le budget ordinaire et le budget extraordinaire sont connexes et se complètent... Aucune ligne de démarcation n'est tracée entre ces deux ordres des dépenses... Le renouvellement de la flotte, le remplacement par des types répondant aux nécessités actuelles est une obligation permanente, à laquelle on doit logiquement pourvoir avec les ressources ordinaires de l'impôt. » (Rapport par M. Renard-Doriau, député, 25 oct. 1887.)

De même, pour le budget de la Guerre, le rapporteur constatait « que les sommes allouées au budget extraordinaire s'appliquent aux mêmes chapitres que les crédits ordinaires : vivres, harnachements, artillerie, habillement, hôpitaux, etc., et que la tentation doit être grande de payer avec les fonds de l'un les dépenses de l'autre. » (Rapport par M. Loubet, sénateur, 14 févr. 1887.)

(7) M. Léon Say, *ministre des Finances*. — L'honorable M. Rouvier a dit hier qu'il ne voyait pas d'autre moyen de distinguer entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires que le vote de la Commission du budget; que les dépenses étaient ordinaires quand la Commission du budget les avait jugées telles.

M. Maurice ROUVIER. — Ce n'est pas ma doctrine. Je n'ai dit cela que parce que je l'ai recueilli de la bouche de M. Ribot.

M. LE MINISTRE. — Je vous demande pardon, car M. Ribot a nié lui-même

A défaut d'une ligne de démarcation précise entre l'ordinaire et l'extraordinaire, de cette absence de frontière résultent forcément les abus qui consistent presque toujours à faire supporter les dépenses de l'ordinaire à l'extraordinaire. En effet, l'extraordinaire alimenté par l'emprunt a des allures beaucoup plus hospitalières que son collègue alimenté par l'impôt. Celui-ci ne peut pas dépasser une certaine limite, ayant ses revenus déterminés d'avance, tandis que l'extraordinaire accueille tous ceux qui s'adressent à lui parce qu'il est extensible à volonté. Il augmente ses revenus, évidemment exceptionnels, selon ses besoins, qui s'accroissent au jour le jour, incessamment. Lui ne connaît pas de limite ni d'arrêt (8).

« Lorsque deux budgets, l'un ordinaire et l'autre extraordinaire, voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon. » (9).

Les hommes politiques utilisent fréquemment la notion de dépenses extraordinaires pour se tirer momentanément d'embarras.

A l'exception des deux premiers cas précités que nous avons définis : les dépenses extraordinaires *nécessaires* et

que telle doctrine fût sa doctrine. J'ai dû vous l'appliquer, à moins que ce ne soit la doctrine de personne (*Rires*). (Chambre des députés, séance du 27 juill. 1882.)

Personne ne voulait s'attribuer la paternité de cette doctrine, pourtant très exacte, que l'ordinaire et l'extraordinaire, à défaut de toute réglementation, se distinguent seulement d'après les commentaires individuels.

(8) Très souvent les ministres eux-mêmes avouaient d'avance l'abus qu'ils allaient commettre en s'excusant sur la nécessité. L'exposé des motifs d'un projet d'acquisition de terres et de travaux de colonisation en Algérie déclare ouvertement qu'il proposera une imputation irrégulière de 37.500.000 francs de crédits sur l'extraordinaire, parce que, dit-il, « malheureusement, le budget ordinaire est dans l'impossibilité de supporter une augmentation des dépenses aussi forte... Nous avons en conséquence proposé, jusqu'à ce qu'on puisse rentrer dans la voie régulière, d'imputer la somme sur les ressources du budget extraordinaire » (Projet de loi du 18 juill. 1882).

(9) Discours de M. Léon Say prononcé au Sénat les 19 et 20 décembre 1882.

les dépenses extraordinaires *productives facultatives*, la pratique des budgets extraordinaires est très critiquable.

Dans notre exposé de l'histoire de la règle de l'unité budgétaire, nous avons eu très souvent occasion de montrer leurs mauvais côtés révélés par l'expérience.

Somme toute, nous sommes partisan des budgets extraordinaires dans les deux cas suivants :

- 1° pour les dépenses extraordinaires qualifiées *nécessaires*, et
- 2° pour les dépenses extraordinaires *facultatives*, mais *productives*.

En tout autre cas, notamment dans le cas des dépenses extraordinaires qualifiées *abusives*, nous sommes contre les budgets extraordinaires pour les raisons d'ordre, de clarté et de sincérité, si nécessaires aux finances publiques et au crédit de l'Etat.

Et ce n'est qu'en raison de multiples abus que le budget extraordinaire fut supprimé en France ⁽¹⁰⁾ et que la tentative d'y revenir faite après trente ans, en 1920, dut échouer dès 1922 ⁽¹¹⁾.

Signalons à la fin qu'à l'étranger le budget extraordinaire existe comme une institution régulière en Belgique et en Allemagne. La loi allemande de 1922 sur le budget, dans son article 3, le prévoit expressément. Au budget extraordinaire appartiennent les recettes provenant d'emprunts et les dépenses à couvrir à l'aide desdites recettes.

En Italie, au contraire, les recettes et dépenses ordinaires et les recettes et dépenses extraordinaires doivent être classées à des titres différents du budget général (Décr. 18 nov. 1923, art. 37).

(10) Par L. 26 décembre 1890.

(11) Par L. 31 déc. 1921.

CHAPITRE III

BUDGETS ANNEXES

SECTION PREMIERE

Vue d'ensemble sur les budgets annexes en France.

Créés pour la première fois par la loi du 9 juillet 1836, portant règlement de l'exercice 1833, sous le nom de *services spéciaux* rattachés pour ordre au budget, les « budgets annexes rattachés pour ordre au budget général » furent baptisés de ce nom par la loi du 22 décembre 1884, afin d'éviter toute confusion avec les *comptes spéciaux* du Trésor.

Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général sont « les budgets d'établissements publics ayant une certaine autonomie et des ressources propres assimilables en cela à des établissements privés, mais fonctionnant dans un intérêt général, et devant, à ce point de vue, être placés sous le contrôle du Parlement » (1).

Ce sont des *services spécialisés*. Chacun d'eux forme une personnalité budgétaire distincte, un petit budget, bien qu'il entre lui-même dans le cadre même du budget général.

Les recettes de ce petit budget, appelé budget annexe, sont rapprochées des dépenses afin de laisser apparaître le solde particulier des opérations. Ce solde se traduit toujours pour les uns en excédent de recettes (Monnaies et Médailles, Imprimerie nationale), pour les autres en déficit (Légion d'honneur). Les excédents de recettes sont versés au budget général à titre de produits divers; les déficits

(1) Rémy, *Traité de la comptabilité publique*, p. 228.

sont couverts par des crédits du budget ordinaire. En conséquence, chaque budget annexe se balance exactement, il est toujours en équilibre, soit qu'il verse au budget général des excédents de recettes, soit que le budget général comble par des subventions ses excédents de dépenses.

Les budgets annexes sont préparés par les ministres des départements dans le cadre desquels ils entrent et ils sont votés par les Chambres en même temps que le budget général.

Le nombre des services ainsi spécialisés, c'est-à-dire des budgets annexes, a fréquemment varié. D'anciens services spécialisés, tels que celui des poids et mesures (1826) (2), les recettes et les dépenses universitaires (1862), les téléphones (1892), etc., ont successivement réintégré le budget général où l'on a fini par estimer qu'était leur place naturelle; d'autres, par contre, sont apparus sous la pression des circonstances, comme celui du chemin de fer et du port de la Réunion où l'Etat dut se substituer *ex abrupto* à une compagnie industrielle, et d'autres encore ont acquis l'autonomie budgétaire, comme celui des chemins de fer de l'Etat ou l'Ecole supérieure des mines, etc.

A l'heure actuelle, il existe sept budgets annexes, dont le chiffre total des dépenses pour l'exercice 1931-1932 s'élevait à 7.612.140.602 francs, à savoir :

1° Fabrication des Monnaies et Médailles	F. 925.493.475
2° Imprimerie nationale	79.111.000
3° Légion d'honneur	156.921.656
4° Service des Poudres.....	613.936.755
5° Ecole centrale des Arts et Manufactures	4.889.602
6° Postes, Télégraphes et Téléphones...	4.990.481.114
7° Caisse nationale d'Epargne.....	841.285.000
TOTAL.....F.	7.612.140.602

(2) Qui s'appelait alors « budget d'ordre ».

La structure des budgets annexes actuels n'est pas pareille pour tous les services spécialisés. Il y a entre eux des différences très importantes : par exemple la structure du budget annexe des Postes, des Télégraphes et des Téléphones n'est pas la même que celle du budget annexe des Poudres et diffère complètement de celle de la Légion d'honneur.

Certains de ces services ont plus d'autonomie que les autres : ainsi les P. T. T. peuvent emprunter pour leurs dépenses de premier établissement.

Est-il vraiment besoin de constituer un budget annexe, uniquement pour apprécier les résultats d'une exploitation industrielle ou d'un service spécialisé quelconque ? Est-il vraiment nécessaire de rompre l'unité budgétaire et par conséquent de négliger la clarté et la simplicité si désirables dans les finances publiques, uniquement pour savoir le solde de ces services auxquels le budget annexe est afférent ?

N'existerait-il pas un autre moyen, aussi efficace et moins dommageable d'aboutir au même résultat ?

Ce moyen consisterait peut-être à rendre complètement autonomes les budgets des services industriels et à rattacher au budget général les recettes et les dépenses des budgets annexes de caractère administratif.

1° Le système de l'autonomie budgétaire pourrait être généralisé en ce qui concerne les exploitations industrielles proprement dites ⁽³⁾ parce que, comme le dit M. Stourm, « quelle illusion singulière de croire que la constitution d'un budget industriel résulte du *simple rapprochement des recettes et des dépenses* de l'exploitation annuelle... Aucun ne fut jamais ainsi dressé. En tête de tout véritable bilan figure le montant du capital d'établissement et du

(3) Comme pour les P. T. T. ou service des Poudres, etc.

fonds de roulement, aux intérêts desquels doivent pourvoir, avant toute répartition, les bénéfices annuels. Or, les budgets annexes ne connaissent ni compte d'établissement ni fonds de roulement, de sorte que les soi-disant bonis auxquels ils aboutissent, ceux des chemins de fer par exemple, sont absolument fictifs » (4).

2° On pourrait rattacher les autres budgets annexes, c'est-à-dire les budgets annexes des services administratifs (5) au budget général de l'Etat. Sans avoir besoin de faire un budget annexe, la situation commerciale de ces services spécialisés peut être envisagée grâce à un compte de gestion établi pour chacun d'eux, hors des dispositions proprement dites de la loi de finances.

Il semble même que M. Allix propose la réintégration complète, non seulement des budgets de services administratifs, mais aussi de ceux des exploitations industrielles de l'Etat, lorsqu'il dit notamment :

« Rien n'empêche d'ailleurs — et ce serait là une innovation fort désirable — les services à caractère commercial ou industriel de fournir en dehors du budget et à titre de renseignements complémentaires un compte rendu des résultats de leur exploitation, rapprochant en faisceau leurs dépenses et leurs recettes éparses dans le budget, et permettant d'apprécier leur gestion. » (6).

Et comme le fait observer M. Jèze, « la question n'est pas de savoir s'il est *bon* de rapprocher les dépenses et les recettes propres, mais s'il est indispensable que le rapprochement soit fait dans un budget annexe rompant l'unité budgétaire. L'avantage que l'on se propose pourrait être obtenu par la présentation d'un document spécial joint à l'appui du projet du budget. » (7).

(4) Stourm, *Les périls budgétaires* (*Economiste français*, 15 févr. 1902).

(5) Comme, par exemple, celui de la Légion d'honneur.

(6) Allix, *op. cit.*, p. 92.

(7) Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, p. 163.

C'est ainsi que l'on procède d'ailleurs le plus souvent à l'étranger : en Angleterre, les services spécialisés figurent au budget général, mais la comparaison de leurs dépenses et de leurs recettes ressort de tableaux distincts et récapitulatifs extraits du budget et publiés séparément.

De même en Prusse, en Belgique et aux Etats-Unis.

LES INCONVÉNIENTS DES BUDGETS ANNEXES.

« Avec le système des budgets annexes proprement dits, la simplicité et la clarté désirables n'existent pas. Dans ce système, en effet, au budget général de l'Etat ne figurent que les *excédents* de recettes ou de dépenses du service; il est donc impossible, pour obtenir le total exact des dépenses et recettes de l'Etat, d'ajouter, aux résultats du budget général, les résultats des budgets annexes, puisque nous trouvons, suivant le cas, dans ces budgets annexes en recettes : les subventions de l'Etat (qui figurent déjà en dépenses au budget général); en dépenses : les versements au Trésor des excédents de recettes (qui figurent déjà en recettes au budget général. » (8).

Les budgets annexes rompent donc l'unité budgétaire et rendent inapplicables tous les avantages qu'elle apporte. Pour un si grand sacrifice qu'avons-nous comme compensation? Ce que le budget perd ainsi en simplicité et en clarté, les services spécialisés, et, parmi eux, surtout, les exploitations industrielles de l'Etat, le gagnent-ils en souplesse et en prospérité? Non point! Car si leurs recettes et leurs dépenses ne figurent plus au budget général que pour leur solde, positif ou négatif, ils n'en sont pas pour cela affranchis des règles de la comptabilité publique. Quant au vote et à l'affectation de leurs crédits, les services à budgets annexes sont toujours soumis aux

(8) Jèze. — Le Budget, p. 203.

mêmes règles de l'autorisation préalable et de la spécialité budgétaire; ils subissent donc de ce fait toutes les entraves qu'entraîne l'application de ces règles.

Qu'est-ce que nous voyons donc? D'un côté, les budgets annexes rompent l'unité budgétaire; de l'autre côté, les services à budgets annexes ne sont pas affranchis des obstacles qu'oppose le principe de l'unité budgétaire.

Ajoutons encore — et c'est très important même — que l'administration de ces budgets n'est pas toujours conduite avec le souci des intérêts du Trésor, la préoccupation de l'équilibre n'existant pas pour eux, puisqu'ils se règlent nécessairement, en cas de déficit, par une subvention du budget ordinaire. Même, au contraire, les administrateurs des services spécialisés prospères et productifs, qui sont d'habitude toujours les premiers préparateurs des budgets annexes, tâchent plutôt de trouver à chaque recette un emploi quelconque pour qu'il ne reste pas beaucoup à verser au Trésor.

La surveillance de leurs opérations est plus difficile parce qu'elles s'exécutent en dehors de l'action du ministre des Finances. Le compte général de l'Administration des Finances ne les comprend pas non plus, « parce que celles-ci, soumises à un régime particulier, s'effectuent... par des comptables spéciaux qui ne sont pas astreints à remettre à la Direction générale de la comptabilité publique les éléments périodiques d'écritures » (9).

Les budgets annexes présentent donc tous les inconvénients du système du morcellement budgétaire sans donner aux services spécialisés les avantages même d'une comptabilité qui leur serait appropriée. Ils ne diffèrent des autres budgets qu'eu égard à la présentation des comptes, à la disposition des chiffres des crédits et des recettes.

(9) Phrases reproduites dans les comptes généraux des finances.

« L'ancien système des budgets annexes apparaît, en résumé, comme une institution *désuète* et *irrationnelle*. Il correspond à une époque où l'on n'avait encore que des idées confuses sur les procédés propres à assurer l'autonomie de certains services et à aboutir de la sorte à ouvrir en marge du budget général une série de comptabilités disparates dont le nombre tend d'ailleurs à décroître de plus en plus » (10).

A tout point de vue, la légitimité des budgets annexes ne saurait donc se justifier. « Ils constituent une superfétation budgétaire, évidemment irrégulière » (11).

SECTION II

Etude spéciale du budget annexe des Postes, des Télégraphes et des Téléphones.

Nous avons tenu à étudier spécialement ce budget annexe pour les deux raisons suivantes :

- 1° Comme le plus important de tous, et
- 2° comme le budget annexe d'une *exploitation industrielle de l'Etat proprement dite*.

LE RÉGIME BUDGÉTAIRE ANTÉRIEUR A LA RÉFORME DE 1923.

Au point de vue financier et budgétaire rien ne distinguait le service des P. T. T. d'un service administratif quelconque de l'Etat : ses recettes se confondaient avec celles des autres régies dans l'ensemble des produits budgétaires et concouraient à l'équilibre du budget général. Les crédits qui lui étaient destinés se trouvaient dispersés parmi les sommes consacrées aux services purement ad-

(10) Allix, *op. cit.*, p. 93.

(11) Stourm, *op. cit.*, p. 243.

ministratifs. La corrélation entre les recettes et les dépenses était dissimulée par l'unité budgétaire; disséminées dans divers chapitres des différents ministères, il était presque impossible d'en faire un rapprochement qui aurait permis de faire apparaître le caractère particulier, productif, des crédits affectés au service des P. T. T.

En un mot, rien n'était entrepris qui aurait permis de savoir la prospérité du service des P. T. T., les résultats de leur gestion. Si on voulait le savoir quand même, il fallait, par un travail lent et patient, rechercher les produits et les charges dispersés dans des parties autres que celles qui étaient consacrées spécialement aux P.T.T. Tout d'abord, il fallait grouper les recettes évaluées aux produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat, ensuite aux recettes en atténuation de dépenses, aux recettes d'ordre proprement dites, aux produits divers du budget; réunir les dépenses dont une partie était imputée sur les crédits d'autres ministères. Et même alors, on n'aurait pas obtenu tous les éléments permettant de déterminer la situation réelle des services au cours de l'exercice envisagé parce que le budget était loin de contenir l'ensemble des opérations actives et passives de l'Administration des P.T.T.

C'est pourquoi on a demandé depuis longtemps la réforme budgétaire du service des P.T.T. soit pour aboutir à l'autonomie budgétaire complète, soit pour s'arrêter à la solution d'un budget annexe rattaché pour ordre au budget général.

M. Félix Faure, dans son étude sur *les Budgets de France depuis vingt ans*, parue en 1887, indiquait l'utilité d'un budget spécial des Postes et Télégraphes présentant en regard toutes les dépenses et toutes les recettes. « En effet, disait-il, il n'est pas exact de considérer comme produit net des Postes l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation. Pour être dans le vrai, il faudrait en dé-

duire le montant des intérêts payés au titre de la dette publique pour les dépenses de premier établissement et les travaux extraordinaires, d'autre part le chiffre des pensions allouées aux anciens fonctionnaires, d'autres dépenses encore »; et il concluait : « Il faudrait que l'Etat établisse des budgets comme le ferait un particulier ou une compagnie, surtout lorsqu'il s'agit des exploitations industrielles dont il a pris la charge ».

Ce n'est qu'à cette condition que les comptes seront sincères et qu'ils pourront donner au pays une idée exacte des sacrifices qu'il s'impose et des bénéfices qu'il retire de ses exploitations.

En 1904, MM. Jules Roche, de Gontaut-Biron et cinq autres députés déposaient, le 17 mai, comme amendement au projet de loi portant fixation du budget général de 1905 :

« ARTICLE ADDITIONNEL. — A partir du 1^{er} janvier 1905, les crédits et les dépenses du service des P. T. T. formeront un budget annexe rattaché pour ordre au budget général de l'Etat.

» Les crédits relatifs aux dépenses du matériel pourront être reportés d'un exercice à l'exercice suivant par décret rendu en Conseil d'Etat. »

Par cet amendement deux mesures étaient proposées :

- 1^o Création d'un budget annexe (dérogation à la règle de l'unité budgétaire), et
- 2^o Création d'un fonds de réserve par la faculté de report d'un exercice à l'autre (dérogation à la règle de la spécialité par exercice).

Mais cette proposition n'a pas abouti. Le 23 juin 1910, M. Steeg, alors rapporteur du budget des P. T. T., déposait une proposition de loi très complète, concernant le même sujet. Après avoir insisté sur le caractère industriel que présente l'administration des P. T. T., il demandait qu'on lui accordât la personnalité civile, un budget annexe, la

capacité d'émettre des emprunts obligataires, la constitution d'un fonds de roulement sous l'autorité du ministre des Travaux publics administrant avec un Conseil d'administration de 21 membres.

Cette proposition n'a pas abouti non plus, mais d'elle, se sont plus ou moins inspirés tous les projets de réforme qui ont paru depuis lors. Ces projets ont été très nombreux, même pendant la guerre.

La réforme n'a réussi qu'en 1923.

RÉGIME BUDGÉTAIRE ACTUEL DES P. T. T.

L'organisation financière des Postes, Télégraphes et Téléphones se trouve contenue dans les articles 69 à 83 du titre II consacré aux budgets annexes de la loi de finances du 30 juin 1923.

L'article 70 de ladite loi institue un budget annexe des P. T. T. rattaché pour ordre au budget général de l'Etat, qui est voté dans les formes et suivant les règles de la procédure budgétaire habituelle. Ce budget annexe contiendra tous les éléments de recettes et de dépenses qui doivent normalement figurer à son crédit ou à son débit, c'est-à-dire la valeur de tous les services fournis et reçus par les P. T. T., l'ensemble de leurs charges actives et passives, par exemple :

1° L'Administration fera désormais recette de la valeur d'affranchissement des correspondances en franchise;

2° Les services rendus à divers par l'Administration des P. T. T. (travaux, fournitures, cessions) devront être remboursés soit d'après les tarifs généraux, soit d'après les états justificatifs des frais en matériel et en main-d'œuvre majorés, s'il y a lieu, pour frais généraux et intérêts, soit d'après des tarifs spéciaux après entente entre les ministres intéressés.

Les paiements et remboursements ainsi effectués seront

encaissés au titre des recettes budgétaires si les crédits correspondants sont prévus au budget; sinon, ils seront rattachés aux crédits budgétaires dans la même forme que les fonds de concours.

3° Le service des pensions allouées aux anciens fonctionnaires des P. T. T. donnera lieu désormais à règlement de comptes avec le ministre des Finances. Il est à noter que les pensions accordées pour droits échus antérieurement au 1^{er} janvier 1923 demeurent intégralement à la charge du budget général de l'Etat.

4° Désormais, une rubrique nouvelle sera consacrée au produit des ventes des objets mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Administration des Postes.

LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET ANNEXE DES P. T. T.

L'article 70 précité dispose que « le budget comprend deux sections : à la première section figurent les recettes et les dépenses de l'exploitation, la deuxième section est affectée exclusivement à des dépenses de premier établissement et aux ressources spéciales affectées à ces dépenses ».

La loi du 30 juin 1923 et le règlement d'administration publique ont donné une énumération des éléments qui doivent figurer au crédit et au débit de chaque section.

A la première section appartiennent « les recettes et les dépenses ordinaires », à savoir :

les dépenses d'exploitation proprement dites, c'est-à-dire les frais de fonctionnement et d'entretien des services postaux, télégraphiques, téléphoniques;

les frais de renouvellement du matériel régularisé par le jeu d'un fonds d'amortissement, et certaines autres dépenses comme : charges des emprunts contractés pour les dépenses de premier établissement, versements éventuels au fonds de réserve et au budget général, remboursement

du montant des pensions allouées au personnel des P. T. T., etc.

Pour faire face à ces dépenses, intitulées au budget annexe : « dépenses ordinaires », le service des P. T. T. dispose des recettes d'exploitation proprement dites, c'est-à-dire des produits des postes, des télégraphes et des téléphones et autres recettes comme : remboursement de la valeur d'affranchissement des correspondances en franchise et de la valeur des services rendus à divers par l'Administration des P. T. T., produits divers et produits des ventes, prélèvements éventuels sur le fonds d'amortissement et de réserve; produit du placement au Trésor des fonds libres provenant des émissions de bons ou d'obligations, remboursement d'avances consenties aux fonctionnaires en instance de pension, avances éventuelles du Trésor destinées à couvrir le déficit de l'exploitation, etc.

La deuxième section comprend les dépenses de premier établissement et les ressources destinées à les couvrir intitulées : « recettes et dépenses extraordinaires ».

Ni la loi du 30 juin 1923, ni le règlement d'administration publique, n'ont défini clairement ce qu'il fallait entendre par dépenses de premier établissement. La loi de finances mentionne seulement, dans son article 70, que la deuxième section comprendra en dépenses les crédits alloués par les lois de finances ou par des lois spéciales pour « frais de premier établissement » et les énumère ainsi « installations nouvelles, extension et amélioration du matériel existant ».

Sur la demande de la Commission des finances de la Chambre, l'Administration des P. T. T. expliqua la nature de ces dépenses ainsi :

« La nature même des dépenses a servi de critérium pour la détermination de leur classification.

» Ont été considérées comme dépenses de premier établissement toutes celles qui auront pour effet d'accroître

la valeur du capital de l'Administration et dont l'amortissement se poursuivra sur plusieurs années; ce sont celles qui sont désignées dans la comptabilité d'une exploitation industrielle sous le nom de valeurs immobilisées, c'est-à-dire tout ce qui est inventorié en fin d'exercice et augmente l'actif au bilan.

» Certaines exceptions ont été apportées à cette règle de principe, notamment quand il s'agit de dépenses de « petit outillage » ou de « petit mobilier » à amortir en un seul exercice; il serait illogique de porter à la deuxième section une dépense qui se retrouverait tout entière la même année au compte de l'amortissement. »

Une troisième section a été ouverte dans ledit budget annexe pour les pensions des anciens postiers d'Alsace-Lorraine dans les régions libérées. Ces dépenses sont à la charge du budget général, mais pour que la totalité des dépenses du service figure au budget annexe, elles y sont inscrites avec mention en recette d'une somme équivalente représentant le remboursement que le budget général fait au budget annexe.

LA FACULTÉ D'EMPRUNTER POUR L'ADMINISTRATION DES P. T. T.

La réorganisation financière des P. T. T. ne s'était pas limitée à un simple remaniement des formes budgétaires; elle devait encore permettre à l'entreprise postale de se procurer, en dehors du budget, les ressources qui étaient devenues indispensables pour porter son matériel à la hauteur des besoins du trafic.

La loi de 1923 — et c'est sa grande innovation — autorise les P. T. T. à recourir à l'emprunt pour se procurer les sommes nécessaires aux dépenses de premier établissement.

La loi de finances fixe chaque année le montant maxi-

mum des sommes à emprunter, dont l'emploi est réglé par le vote du Parlement... Les sommes sont obtenues soit sous forme de prêts consentis sur les fonds du Trésor, pour une durée de trente ans au plus, soit au moyen de l'émission d'obligations amortissables en trente ans. Toutes les opérations de négociation ont lieu par l'intermédiaire du ministre des Finances.

La loi de 1923 institue encore trois fonds permanents de trésorerie, qui échappent à la caducité des crédits budgétaires annuels, afin d'assurer la continuité de l'exploitation, qui résulte, dans l'ensemble, de la possibilité d'engager de grands travaux de premier établissement sur fonds d'emprunt (1).

Ce sont :

1° Le *fonds d'amortissement* des installations et du matériel qui recevra chaque année une dotation prélevée sur les ressources de la première section du budget annexe et proportionné au coefficient de dépréciation du matériel d'après un barème annexé au règlement. Le montant maximum des prélèvements annuels doit être fixé par les lois de finances.

2° Le *fonds d'approvisionnement*, dont la dotation initiale était constituée :

a) par la valeur des stocks en magasins, au jour fixé pour l'application de la loi, estimée à 100 millions; et

b) par une subvention de 100 millions fournie une fois pour toutes sur les crédits du budget de 1923.

Le niveau des fonds devait être entretenu constamment à 200 millions par le jeu même des cessions de matériel que les services consommateurs remboursent au fonds de roulement sur leurs crédits budgétaires annuels. Mais, par

(1) C'est ce qui a permis d'ailleurs le vote d'un important programme de travaux échelonné sur plusieurs années pour lequel le ministre chargé des P. T. T. a été autorisé à engager par anticipation des dépenses jusqu'à concurrence de tranches déterminées par la loi de finances.

l'article 19 de la loi du 26 mars 1927, la dotation du fonds a été portée de 200 à 250 millions.

3° Enfin, *le fonds de réserve*, qui a pour but de pourvoir aux déficits accidentels d'exploitation et, pour la part restant à amortir, aux frais de reconstitution d'outillages détruits ou condamnés avant amortissement complet. Il est constitué et entretenu par des prélèvements sur les excédents de recettes, de façon à atteindre le chiffre de 200 millions qu'il ne doit pas dépasser.

Tout emploi du fonds de réserve doit être autorisé par la loi de finances.

Les dépenses des P. T. T. pour l'exercice 1931-1932 s'élèvent :

1 ^{re} Section ...F.	3.693.423.403	(Dépenses ordinaires)
2 ^e Section	1.294.732.711	(Dépenses extraordinaires)
		(Dépenses à la charge du bud-
3 ^e Section	325.000	get général)
TOTAL F.	<u>4.490.481.114</u>	

En résumé, le budget annexe des P. T. T. se présente ainsi :

Si les résultats de l'exploitation sont déficitaires, le déficit sera couvert par un prélèvement sur le fonds de réserve qu'autorisera la loi de finances. Au cas où les disponibilités du fonds de réserve seraient insuffisantes, le Trésor avancera sur l'autorisation législative la somme nécessaire qui sera productive d'intérêts.

Si, au contraire, les résultats d'exploitation en fin d'exercice se soldent avec un excédent, cet excédent servira, en premier lieu, à rembourser le Trésor des avances faites pour couvrir les déficits antérieurs; ensuite à parachever l'amortissement de la fraction non amortie du capital transmis par l'Etat à l'Administration des P. T. T. au jour de la création du budget annexe; en troisième lieu, à compléter jusqu'au maximum de 200 millions le fonds

de réserve, de 250 millions le fonds d'approvisionnement, et à verser la part au fonds d'amortissement. Tout le surplus sera versé au budget général de l'Etat.

Le budget annexe des P. T. T. a l'autonomie budgétaire plus complète que n'importe lequel des autres budgets annexes. Aucun d'eux, par exemple, n'a la faculté d'emprunter; seule l'Administration des P. T. T. peut le faire depuis 1923, évidemment sous les conditions exposées ci-dessus.

Il est évident que le contrôle parlementaire et administratif des opérations et de la gestion des P. T. T. est assez gênant pour une entreprise industrielle, comme l'est celle-ci. De ce côté, il est à souhaiter une réforme plus libérale, par laquelle l'Administration des P. T. T. obtiendrait plus de liberté dans sa gestion, plus d'initiative et d'autorité propre.

CHAPÎTRE IV

BUDGETS AUTONOMES

Le système des budgets annexes, avons-nous vu, ne suffit pas pour qu'une exploitation industrielle de l'Etat soit affranchie des obstacles qu'oppose la règle de l'unité budgétaire. Aussi avons-nous proposé de conférer l'autonomie budgétaire aux exploitations industrielles qui ont des budgets annexes et de réintégrer au budget général les services administratifs qui sont eux aussi au régime des budgets annexes. Il y a dans l'autonomie budgétaire quelque chose de plus, en effet, que dans la simple individualité des budgets annexes : à savoir l'indépendance du budget vis-à-vis du Parlement.

Nous étudierons le sujet des budgets autonomes en le divisant en deux questions distinctes :

L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat et

L'autonomie budgétaire de certains services à caractère administratif.

SECTION PREMIERE

Autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat.

Les exploitations industrielles de l'Etat sont « les exploitations ayant pour objet principal la vente, avec ou sans monopole, de produits ou de services. Il faut en exclure les établissements d'enseignement, les établisse-

ments agricoles modèles, même vendant des produits, les établissements purement financiers annexés au Trésor, même quand ils travaillent pour des particuliers. Ces établissements ne sont pas industriels : l'Etat ne recherche pas, en les administrant, à être rémunéré de ses frais » (1). Cette définition exclut donc de la catégorie des exploitations industrielles : la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse d'amortissement, etc.

Au début de notre siècle, la question de l'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat a fait l'objet de discussions théoriques et aussi parlementaires.

Les théoriciens et les hommes d'Etat reprochaient aux règles classiques de la comptabilité publique de ne pas être très commodés dans les temps modernes, où l'Etat se charge chaque jour de plus en plus de l'administration et de la gestion des entreprises industrielles, qui, autrefois, auraient été laissées aux initiatives privées.

Faites pour la comptabilité de l'Etat-juge, de l'Etat-gendarme, de l'Etat-percepteur, ces vieilles règles de comptabilité budgétaire paralysent l'Etat fabricant et commerçant.

Dans les circonstances nouvelles, remarque-t-on, où l'Etat prend une grande part à l'égard de l'activité économique du pays, l'application stricte de vieilles règles serait très malheureuse pour ses entreprises industrielles. Leur gestion demande beaucoup plus d'élasticité, de souplesse et d'adaptation aux nouvelles méthodes de comptabilité.

Si l'unité budgétaire a pour effet de présenter clairement la situation d'ensemble des finances publiques, les conséquences de son application aux exploitations industrielles, qu'elle maintient sous l'étroite dépendance du

(1) *Journ. des écon.*, janv. 1910, p. 40.

budget général, sont autant d'obstacles à leur développement.

« L'unité budgétaire, écrivait en 1910 M. Pierre Baudin, sénateur ⁽²⁾, qui a répondu vers 1890 à une nécessité et qui a permis un progrès sensible dans l'ordre financier, par la suite est devenue un dogme. » « Mais, dit-il plus loin, c'est un dogme fatigué. On l'a opposé à toutes les tentatives de progrès. Il a conservé assez de force pour nous interdire d'organiser nos services industriels avec leur autonomie financière, leur direction continue ». Aussi concluait-il que « l'unité budgétaire n'est plus qu'une cause de désordre et de déficit... ».

Bien que nous ne soyons pas d'accord avec M. Pierre Baudin à l'égard de l'unité budgétaire en général, et que, par conséquent, nous ne prenions pas à notre compte d'aussi graves paroles, nous pensons que peut-être ces paroles sont méritées lorsqu'il s'agit des exploitations industrielles.

Les conséquences si funestes aux industries d'Etat sont les suivantes :

- 1° Mise sur le même pied de toutes les dépenses de l'Etat;
- 2° Non-affectation des recettes;
- 3° Confusion des emprunts et de leur amortissement.

1° Mise sur le même pied de toutes les dépenses de l'Etat : les dépenses des services productifs ou des exploitations industrielles de l'Etat et celles des services improductifs ou dépen siers.

La gêne dont souffrent toutes les entreprises industrielles de l'Etat consiste « en ce que les dépenses industrielles sont examinées en même temps que les dépenses des autres services de l'Etat et surtout en ce que toutes les

(2) Pierre Baudin, *Le Budget et le déficit*, pp. 17, 184 et 185.

dépenses sont mises sur le même pied, les productives et les improductives » (3).

M. Marcel Sembat, dans le rapport supplémentaire qu'il a écrit sur le budget des Postes, des Télégraphes et des Téléphones pour 1903 (4), après avoir classifié des services publics *en services industriels et services non industriels*, disait notamment :

« Il saute aux yeux que la proposition de M. Jules Roche et de ses collègues (5) pose le problème le plus grave. Doit-on appliquer au budget des P. T. T. les mêmes règles financières qu'au budget du ministère de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique, de l'Agriculture? N'y a-t-il pas deux catégories de budgets et de ministères : d'une part, *les budgets et les ministères administratifs*; d'autre part, *les budgets et les ministères industriels* ?

» Les règles qui font prospérer les grandes entreprises industrielles ne sont pas identiques à celles qui organisent une fonction de l'Etat, telle que la diplomatie ou l'instruction publique. »

Soulignant ensuite les entraves résultant de la stricte application aux services industriels, et notamment à leur outillage, des vieilles règles budgétaires, M. Sembat nous montre qu'à l'heure présente le développement de l'outillage « est subordonné aux facultés financières du moment et en subit le brusque contre-coup. S'il y a des excédents, le ministère des Finances est bon prince. Si le déficit menace, il refuse tout... ». Et puis M. Sembat décrit ce qui arrive pour les P. T. T. : « Si des dégrèvements se produisent, si une branche de revenus décline par suite des fluctuations inhérentes à certaines matières imposables,

(3) Gaston Jèze, *Moyen de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat* (Rev. de sc. et de législ. fin., 1903, p. 750 et suiv.).

(4) Chambre des députés, séance du 24 nov. 1904, annexe n° 2094.

(5) Il s'agit de la proposition faite en vue d'accorder aux P. T. T. un budget annexe, dont nous avons déjà parlé précédemment.

les douanes par exemple; si les événements exceptionnels provoquent de grosses dépenses dont le paiement est inévitable ou même si les départements de la Guerre, de la Marine, exigent pour un objet déterminé et urgent des suppléments de dotation importants, la part d'augmentation qu'il est possible d'attribuer au budget des P. T. T. diminue, quelle que soit la progression du trafic, et par suite celle des produits. Quand cette situation dure une ou deux années, le personnel peut bien, s'il a été précédemment un peu mieux favorisé que de coutume, faire face tant bien que mal, à force de dévouement et de bonne volonté, aux charges nouvelles; mais si elle se prolonge pendant plusieurs années, bonne volonté et dévouement ne suffisent plus; les services sont débordés, les correspondances s'accumulent et partent au petit bonheur, les télégrammes font l'école buissonnière et le téléphone reste muet comme un mort. Tout industriel ferait des avances de fonds nécessaires pour le développement de son entreprise. L'Etat marchande, faute d'argent, les fonds indispensables au développement de ses services. »

M. Sembat a bien compris que la question qui se posait à propos du service des P. T. T. avait une portée beaucoup plus générale. Aussi, en demandant pour eux l'« autonomie budgétaire » sous le contrôle du Parlement, ajoutait-il que la réforme doit être envisagée « comme le premier pas dans une voie nouvelle, comme la condition initiale d'une transformation profonde dans la gestion industrielle de l'Etat. Le problème se relie, dit-il, à celui qu'à plusieurs reprises M. Pierre Baudin, dans la presse et dans la commission du budget de 1904, a proposé à l'attention des esprits réfléchis : *l'autonomie financière des ministères industriels* ».

Passant ensuite sur le problème des emprunts contractés par les services chargés des exploitations industrielles et sur leur principal obstacle, l'unité budgétaire, il concluait :

« Les services productifs, les ministères dont l'œuvre est liée au développement économique de la nation ne devraient-ils pas avoir la possibilité de se procurer des fonds, des avances indispensables, que rembourserait à brève échéance l'augmentation du trafic résultant des travaux effectués ?

» Grave question à laquelle répondent négativement tous ceux que notre système financier, *sa belle et puissante unité*, ses garanties de clarté et de prudence, séduisent par-dessus tout.

» Mais ceux qui surveillent avec une secrète inquiétude et un vif désir d'émulation les hardis et fructueux efforts des nations voisines, ceux qui donnent le pas aux questions économiques sur les questions politiques, ceux qui pensent que dans le monde moderne l'esprit industriel a plus d'avenir que l'esprit légiste, tous ceux-là vont vers une solution différente. Ils entrevoient pour nos grandes industries d'Etat un avenir d'énergie, de vitalité et d'initiative au lieu de la routine et des entraves d'aujourd'hui. Ils les veulent *plus souples, plus spontanées, plus maîtresses d'elles-mêmes*, libérées de *prescriptions vieillottes* et des *lenteurs mortelles*...

» Nous ne méconnaissions pas, ajoute M. Sembat, la gravité des considérations qui fixent la pensée des défenseurs du système actuel. M. le Ministre des Finances, MM. les Présidents de la Commission du budget, Doumer et Cochery, ont fait valoir ces puissants motifs avec beaucoup de force. Ils s'étonnent et s'inquiètent de voir remettre en question des règles financières qu'ils tiennent pour fondamentales. Et quoi ! disent-ils, tout l'effort financier de la République s'est appliqué à introduire dans nos finances *la clarté*, afin de *faciliter le contrôle du Parlement et du public* et de rendre impossibles les surprises et les folies. Nous avons réussi à composer *un budget qui renferme tout*, qui présente aux Chambres *un tableau complet de*

toutes les dépenses. Cette œuvre repose sur une double assise, sur des principes essentiels : *l'un est l'unité budgétaire*, l'autre est la *spécialité de chaque exercice*. C'est cette œuvre que vous voulez démolir ? La jeune génération consacrerait son énergie à détruire les garanties de bonne gestion et de facile contrôle que nous avons eu tant de mal à consolider ? Mais le véritable esprit démocratique n'est-il pas celui du contrôle ? Que devient ce contrôle avec des finances dispersées, des caisses spéciales, un jeu compliqué de reports ?

« Ces craintes sont tout à fait sérieuses, écrivait de son côté le rapporteur. Mais ce n'est pas pour le plaisir de changer que les partisans des transformations financières soulèvent de pareils problèmes. Il ne faut pas non plus chercher la cause première de leur action dans une effervescence juvénile. Non seulement parmi ceux qui présentent ces idées nous trouvons M. Jules Roche, mais elles ne laissent pas indifférents des hommes comme M. Krantz, comme M. Boucher. C'est que le débat est d'origine autrement profonde... Oui, il faut maintenir dans nos finances et la clarté et le contrôle : nul n'y contredit. Mais il s'agit de savoir si les moyens très simples qu'on a jusqu'ici trouvés pour y réussir sont compatibles avec un grand développement de l'industrie nationale. Il s'agit de savoir si les règles qui président à la confection de nos budgets n'arrivent pas — en même temps qu'à garantir la clarté et le contrôle, résultats excellents — à entraver d'autre part la vie économique du pays, à gêner l'essor des affaires, résultats désastreux. La leçon des choses nous incline à le craindre.

» Si cette crainte est fondée, la tâche qui s'impose à nos efforts sera, non pas de détruire l'œuvre de contrôle et de clarté — accomplie par les Chambres précédentes — mais de la reprendre pour lui donner plus d'ampleur et mieux l'adapter à la vie. Cela n'est pas impossible. S'il est

plus aisé de tenir le compte de toutes les dépenses publiques avec l'unité budgétaire formelle, il n'est pas impossible de tenir le compte de toutes les dépenses publiques en étendant aussi son regard à des comptes spéciaux et autonomes. Si les caisses spéciales sont un péril, c'est qu'elles facilitent les illusions, les oublis, les faux comptes. Il est ardu, mais il n'est pas impossible d'établir des modes de présentation budgétaire qui obvient à ces dangers. Les industriels, aussi intéressés que l'Etat à une bonne comptabilité, le pratiquent couramment. Chaque fois, nous disait M. Boucher, que nous installons une nouvelle machine, nous lui ouvrons un compte. Elle nous doit quelque chose. Ainsi, sans renoncer aux nécessités du contrôle et de la clarté dans nos finances, on peut songer à les obtenir non plus par une totalisation trop étroite des dépenses, mais par une synthèse plus large et plus complexe qui respecte un caractère spécial et les exigences propres de chaque nature de dépenses, qui les groupe dans une organisation plus vaste et moins uniforme. Nous ne nions pas que les règles financières actuelles ne composent un bel ordre. Il faut savoir si elles se prêtent à la vie. Si la France dépérit, qu'importe que ce soit en bel ordre? Il faut vivre vigoureusement. Vous voulez donc le désordre? Non, nous voulons concilier l'ordre et la vie. »

Nous avons tenu à citer le rapport de M. Sembat, si long qu'il soit, sans l'intention d'en abuser, parce que nous avons trouvé qu'il comprend une discussion assez complète et très utile sur la nécessité de l'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat.

Mais cela ne signifie point que nous n'aurions rien à lui reprocher.

Tout d'abord, M. Sembat n'est pas très clair et très affirmatif sur les moyens de remplacer l'unité budgétaire dans la gestion des entreprises industrielles de l'Etat, c'est-à-dire sur le mode d'organisation de celles-ci. Très

souvent même, nous semble-t-il, il se contredit. Ainsi, nous paraît-il inconciliable « de tenir le compte de toutes les dépenses publiques en étendant » l'unité budgétaire « à des comptes spéciaux et autonomes ». Ou l'unité budgétaire ou le morcellement en forme des comptes spéciaux et autonomes... Ce sont deux thèses opposées, que M. Sembat croit possible de concilier.

Cependant, son exposé sur les conséquences pour les exploitations industrielles de l'Etat de la mise sur le même pied, par application de l'unité budgétaire de toutes les dépenses publiques, sur le contre-coup que subissent celles-là en cas de déficits budgétaires, est fort persuasif, saisissant et clair.

2° *Non-affectation des recettes.* — Cette règle ne permet pas aux exploitations industrielles de l'Etat de mettre de côté, dans les bonnes années, un fonds de réserve, auquel elles pourraient recourir dans les années moins favorables ou dans celles où s'impose quelque dépense exceptionnelle pour que la régularité de l'exploitation soit assurée. En conséquence, dans les années de crise financière, de déficits budgétaires, elles subissent le contre-coup immédiat.

A ce propos, M. Marcel Sembat, dans son rapport précité, s'exprime ainsi : « Ce serait l'âge d'or pour les postes (l'autonomie budgétaire). Evidemment, mais à une condition : c'est que la différence entre les recettes et les dépenses ne soit pas chaque année reversée intégralement au budget général, ainsi que cela se pratique pour les budgets annexes des Monnaies et Médailles, de l'Imprimerie nationale, etc. Si les excédents sont versés au Trésor, le ministre des Finances continuera à en faire état. Comme il sera nécessaire de faire des évaluations d'excédents au moment de la préparation du budget, ces évaluations seront toujours très élevées, afin de faire face aux charges du budget général et d'arriver à en réaliser l'équilibre. Rien ne serait changé, on le voit, au mode de calcul actuellement admis... »

3° *Confusion des emprunts et de leur amortissement.*— Il est fâcheux, comme le pense M. Steeg, que, sous l'empire du principe de l'unité budgétaire, une entreprise publique industrielle soit obligée de demander une autorisation parlementaire pour pouvoir contracter un emprunt gagé sur les recettes dont il procure l'accroissement (6).

L'Etat industriel et commerçant subit sous ce rapport la tutelle de l'Etat pouvoir : n'ayant qu'une seule personnalité, qu'un seul patrimoine, c'est cette seule personnalité qui emprunte et c'est ce patrimoine global qui est le gage de ses emprunts. Il est impossible donc de dégager de la masse totale de la dette de l'Etat les sommes qui devraient figurer au capital d'établissement de chacune des exploitations industrielles de l'Etat.

*
* *

Plusieurs des exploitations industrielles de l'Etat ont obtenu l'autonomie budgétaire, comme celle des Chemins de fer de l'Etat, de la Manufacture de porcelaine de Sèvres, des Manufactures de tapisseries des Gobelins et de Beauvais, du Service des tabacs, etc. Les autres ont obtenu l'autonomie budgétaire sous la forme d'offices nationaux, dont le nombre s'est multiplié de plus en plus après la guerre, mais il convient de citer plutôt ceux-ci parmi les services autonomes à caractère administratif. Ici, nous pouvons simplement mentionner l'Office national de l'azote.

OBJECTIONS FAITES A LA THÉORIE DE L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE DES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ÉTAT.

Des objections sérieuses ont été adressées à cette théorie. Nous relevons notamment les suivantes chez M. Allix (7) :

(6) Steeg, *Rapport sur le budget des P.T.T. pour l'exercice 1907.*

(7) Allix, *op. cit.*, p. 157 et suiv.

« On reproche à la règle de l'unité de masquer la situation exacte des divers services en disséminant les éléments de leur gestion dans la masse des dépenses et des recettes budgétaires. En sens contraire, il sera très difficile, avec la pluralité des budgets, de dégager de la diversité des documents comptables la situation d'ensemble des finances publiques. Il y faudra un travail de totalisation aussi délicat et aussi fécond en erreurs que le travail inverse d'analyse auquel on doit se livrer actuellement pour dégager du budget général le bilan d'un service déterminé.

» N'aperçoit-on pas déjà, à travers certains arguments, le désir d'atténuer aux yeux des contribuables l'énormité du total de notre budget en le fractionnant ?

» Par ailleurs, le système des budgets industriels aboutit à la réinstallation de l'emprunt comme élément des finances. On ne peut se défendre d'une réelle inquiétude en songeant au jour où l'Administration des Postes, celles des Chemins de fer, des Poudres, des manufactures de Tabacs, etc., auraient le droit, sous le contrôle plus ou moins efficace du Parlement, d'emprunter chacune de son côté. Le Parlement est aussi disposé à consentir des emprunts qu'il l'est peu à voter des impôts et l'usage entraînera fatalement l'abus. Lorsque le pli sera pris, les services auront toujours de bonnes raisons à invoquer pour faire de nouveaux appels au crédit ou pour mettre à la charge du compte de premier établissement, couvert par l'emprunt, des dépenses d'exploitation. Les services non productifs finiront par participer à l'emprunt comme les services productifs.

» On soulagera ainsi les budgets actuels au détriment des budgets futurs, sur lesquels pèseront les annuités d'amortissement.

» L'erreur contenue dans la théorie examinée consiste, au fond, à vouloir assimiler trop complètement les services industriels de l'Etat et les exploitations privées. Il y a pourtant des différences capitales :

» Une société privée risque l'argent des actionnaires qui sont les maîtres de l'affaire, et c'est à leur compte qu'elle emprunte. Elle n'emprunte que pour sauvegarder ou accroître son dividende, car le bénéfice est son seul but, ce que lui fait rejeter tout emprunt non productif... Il arrive d'ailleurs que les sociétés se trompent dans leurs calculs et fassent faillite — cela en plus grand nombre qu'on n'y songe souvent. Une entreprise d'Etat est à l'abri de la faillite, ses déficits se règlent par une subvention du budget général; elle risque l'argent des contribuables qui n'en peuvent mais, emprunte à leur charge, et le souci du produit net n'est pas et ne peut pas être son seul mobile. L'Etat doit obéir aussi à des considérations désintéressées d'utilité publique, auxquelles les particuliers demeurent étrangers. Il doit être — s'il ne l'est pas toujours — un patron modèle, un fournisseur modèle. Si l'on n'est plus guidé par la recherche du bénéfice ou limité par la nécessité de se contenter des ressources normales du budget, si l'on envisage seulement la perfection du service et si l'on cherche uniquement à faire bien et à faire grand, il n'y a plus de limite assignable à la dépense et à l'emprunt qui y pourvoira. Le danger est d'autant plus réel qu'une théorie en faveur dans les milieux syndicalistes tend à faire considérer le déficit comme la situation normale des services publics. Ceux-ci, dit-on, ne doivent pas être gérés suivant les règles de l'économie privée. Ils doivent se préoccuper non de la recette à réaliser, mais des avantages à procurer au public, avantages qui se traduisent par un accroissement de la richesse générale. On aperçoit facilement à quelles prodigalités pourrait se laisser aller un service, doté de la faculté d'emprunt, qui s'inspirerait de cette théorie.

» Quant à prétendre enfin, comme le font certains, que, dans l'intérêt même de la bonne gestion des services, le contrôle du Parlement devrait être réduit au minimum et que les Conseils d'administration devraient avoir toute

liberté pour la fixation des tarifs, l'emploi des recettes, les prévisions de dépenses, jouir en un mot de la pleine autonomie budgétaire, c'est oublier que les administrateurs de l'Etat sont personnellement désintéressés des résultats de leur administration, et que si le Parlement est incompétent au point de vue technique, il est encore le mieux placé pour défendre l'intérêt des contribuables. Cet intérêt se trouverait, en particulier, gravement menacé si l'on adoptait la formule en vogue, d'après laquelle la gestion des services publics industriels devrait être confiée à des conseils composés de représentants de l'Etat, de représentants du personnel et de représentants des usagers. Les intérêts propres de ces deux dernières catégories sont, en effet, contraires à l'intérêt général. L'intérêt du personnel est d'obtenir la réduction du travail et l'augmentation des salaires : l'intérêt des usagers est de payer le moins cher possible, voire même au-dessous du prix de revient. »

Si sérieuses que soient ces objections, il nous paraît très difficile de les accepter *en bloc* sans leur rien reprocher.

Précédemment, nous avons donné en faveur de l'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat des raisons que nous croyons susceptibles de prévaloir.

Les objections que nous avons citées s'inspiraient d'ailleurs de l'intérêt de l'Etat et de l'intérêt des contribuables. S'il est démontré que la gestion d'une entreprise a de meilleurs résultats sous le régime de l'autonomie budgétaire que sous l'étroite dépendance du budget général, le contrôle du Parlement institué à raison de cet intérêt général même doit s'incliner. Du reste, le contrôle du Parlement ne doit pas toujours être rigoureux; il peut être plus ou moins atténué. Même sur les exploitations industrielles de l'Etat ayant l'autonomie budgétaire, le Parlement exerce un certain contrôle : les comptes de celles-ci lui sont communiqués à la fin de l'année par ses commissions financières.

L'autonomie budgétaire ayant, d'autre part, pour but de rendre les excédents des entreprises industrielles de l'Etat plus importantes — ou leurs déficits plus réduits — c'est bien l'intérêt des contribuables qu'elle défend.

SECTION II

Etude spéciale de l'autonomie budgétaire des chemins de fer de l'Etat.

Parmi les exploitations industrielles de l'Etat qui ont l'autonomie budgétaire, nous avons tenu à exposer celle des chemins de fer de l'Etat comme la plus importante de toutes.

Le premier réseau de l'Etat a été constitué en 1878. En vue de faire une expérience, la loi du 18 mai 1878 décida le rachat d'un certain nombre de lignes qui étaient en déconfiture, notamment celles de la Compagnie des Charentes. L'organisation financière et administrative du réseau était provisoirement réglementée. Cela résultait nettement des travaux préparatoires et du texte même de la loi : « En attendant qu'il soit statué sur les bases définitives du régime auquel seront soumis les chemins de fer dont l'article 2 de la présente loi règle la reprise par l'Etat, le ministre des Travaux publics assurera l'exploitation provisoire de ces lignes à l'aide de tels moyens qu'il jugera les moins onéreux pour le Trésor. Des décrets détermineront les conditions dans lesquelles s'effectueront les recettes et les dépenses de l'exploitation provisoire, ainsi que le mode suivant lequel elles seront justifiées. La loi de finances prévue à l'article 3 ci-dessus créera également les ressources à l'aide desquelles il sera fait face à l'insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation des lignes dont il s'agit. »

M. de Freycinet, ministre des Travaux publics, s'expri-

mait ainsi dans le rapport qu'il adressa au Président de la République sur les projets de décrets prévus par la loi du 18 mai 1878 : « Le point de vue auquel nous nous sommes placés, mon collègue des Finances et moi, a été de créer un état provisoire qui pût prendre fin ou durer à la volonté du Parlement, sans apporter aucune perturbation, ni dans l'ensemble des services, ni dans l'intérieur même du service à constituer... Il fallait *que l'autonomie du service particulier fût respectée* — de telle sorte qu'à un moment donné sa disparition, par suite de son retour à l'industrie privée, n'entraînât aucun remaniement, ni aucun déplacement de personnel et d'attribution. »

Comme on le voit, d'ailleurs, l'Etat ne se préoccupait pas alors d'organiser une entreprise de l'Etat. Aussi, chercha-t-on un mode de gestion provisoire.

Dès le 25 mai 1878 parurent les décrets fixant l'organisation provisoire du réseau, d'après lesquels celui-ci devait former un service distinct confié à un Conseil d'administration sous l'autorité du ministre des Travaux publics. A l'exception des restrictions financières imposées par le régime financier, ce Conseil d'administration avait des attributions analogues à celles des organes similaires des chemins de fer concédés.

C'est le Conseil d'administration lui-même qui établissait le budget annuel comprenant les prévisions de recettes et de dépenses de l'exploitation. Le budget ainsi préparé était soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics. De même celui-ci ouvrait à la demande du même conseil les crédits supplémentaires ou extraordinaires qui pouvaient devenir nécessaires en cours d'exercice.

Les dépenses relatives à la constitution et à l'achèvement de la construction des lignes rachetées et toutes autres dépenses de premier établissement étaient à la charge du budget général de l'Etat. En conséquence, les dépenses d'établissement ne figuraient point dans les écri-

tures du réseau de l'Etat et étaient toutes inscrites au budget du ministère des Travaux publics dans les deux chapitres spéciaux. Le paiement de ces dépenses s'effectuait sans intervention du caissier général des chemins de fer de l'Etat, mais, comme pour les dépenses publiques, par les comptables directs du Trésor.

D'une part l'excédent de recettes du réseau était versé au budget général à la rubrique : « Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat »; d'autre part, parmi les crédits du ministère des Travaux publics, était ouvert un chapitre spécial pour mémoire correspondant à l'insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation.

Tel fut, sommairement décrit, le régime budgétaire primitif du premier réseau de l'Etat. Il n'y existait ni le fonds de réserve, le réseau étant obligé de verser ses excédents de recettes au Trésor, ni la comptabilité industrielle.

Peu de temps après, cette situation fut l'objet des plus vives critiques parlementaires. Déjà, en 1880, le rapporteur du budget du ministère des Travaux publics, pour l'exercice 1881, à la Chambre des députés, constatant que les comptes de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat échappaient au contrôle du Parlement, émettait le vœu que le ministre des Travaux publics fasse dresser pour l'année suivante *un budget spécial* comprenant les recettes et les dépenses de l'exploitation du réseau de l'Etat, qui serait soumis à la commission du budget. « Il fallait, disait-il, que le Parlement qui vote des crédits considérables, non seulement pour les travaux d'infrastructure ou de superstructure, mais encore pour les dépenses de premier établissement et d'exploitation soit mis à même d'exercer son contrôle et de voter après examen et en connaissance de cause les crédits nécessaires aux besoins des divers services. »

Au Sénat, M. Caillaux père, au cours de la discussion du budget de 1882, exprimait des vœux analogues. « Je

demande donc, disait-il, et j'y insiste de toutes mes forces. que, pour le prochain budget de 1883, M. le Ministre des Travaux publics veuille bien présenter pour les chemins de fer de l'Etat des *budgets spéciaux*; c'est, du reste, le désir exprimé par le rapporteur au nom de la commission et ce n'est pas la première fois qu'il l'exprime. »

En conséquence, M. Léon Say, alors ministre des Finances, présentait, en 1882, un projet de budget du réseau de l'Etat pour l'exercice 1883, et la loi de finances du 29 décembre 1882 décidait qu'à partir du 1^{er} janvier 1883 le budget annexe des chemins de fer de l'Etat serait rattaché pour ordre au budget général (art. 7).

Mais la composition intérieure du budget primitif ne fut pas modifiée : d'une part, le compte d'établissement continuait à faire partie du budget général, et, de l'autre, le Trésor supportait la charge de l'intérêt et de l'amortissement du capital engagé dans l'entreprise.

L'unique modification consistait en ce que les pouvoirs du conseil d'administration allaient être limités et, par conséquent, l'indépendance du réseau devait subir une grave atteinte. Désormais le budget du réseau devait être examiné, discuté et voté par le Parlement, en même temps et suivant la même procédure que le budget général de l'Etat.

Avec le rachat par l'Etat du réseau de l'Ouest (L. 13 juill. 1908), les chemins de fer que nous étudions ici prirent une ampleur sensiblement plus grande.

Bien que le régime financier de l'ancien réseau eût été considéré toujours comme provisoire, la loi du 18 décembre 1908, qui intervint en application de la loi du 13 juillet 1908, décida que, provisoirement, le nouveau réseau serait soumis aux mêmes règles administratives que l'ancien.

Les recettes et les dépenses d'exploitation provisoire du réseau racheté devaient faire l'objet d'un budget annexe

rattaché pour ordre au budget général de l'Etat. L'excédent des recettes sur les dépenses devait être versé au Trésor en fin d'exercice. Le déficit devait être couvert par des crédits inserits à cet effet au budget du ministère des Travaux publics.

Mais, dans la contexture de ces deux budgets annexes, il y avait aussi des différences — essentielles, il est vrai — qui distinguaient les régimes financiers des deux réseaux. La première et la plus importante différence consistait en ce que toutes les dépenses de premier établissement afférentes au réseau racheté devaient être couvertes uniformément *par l'emprunt*; tandis que, pour l'ancien réseau, avons-nous vu, ces dépenses étaient imputées dans le budget général de l'Etat sur les crédits du ministère des Travaux publics, et, par conséquent, payées *par l'impôt*. Ensuite, pour le réseau racheté, l'annuité du rachat payée à la Compagnie de l'Ouest était comprise parmi les dépenses de l'exploitation; au contraire, le budget de l'ancien réseau ne comprenait aucun élément représentatif des charges du capital.

Il fallait, en principe, suivant les termes du rapporteur même de la loi du 18 décembre 1908, au Sénat, M. Trouillot, donner au réseau « l'élasticité, la souplesse indispensable au fonctionnement d'une vaste entreprise industrielle et renoncer dès lors aux errements pratiqués depuis la création même, en 1878, de l'Administration des chemins de fer de l'Etat ».

La loi du 18 décembre 1908 décidait, dans son article 4, l'ouverture parmi les services spéciaux du Trésor d'un compte intitulé : « Exploitation provisoire du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest », qui devait être alimenté par le produit d'obligations à court terme émises par le ministre des Finances dans la limite des autorisations des lois de finances annuelles ou des lois spéciales.

Le régime « provisoire » ne pouvait se prolonger éter-

nellement. La loi du 18 décembre 1908 elle-même prévoyait que le régime provisoire devrait faire place à un régime définitif avant le 31 décembre 1910. Après plus de six mois de retard les principales dispositions de la réforme furent incorporées et votées dans le texte de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Par cette réforme, on a voulu « assurer au réseau de l'Etat, agrandi, les moyens de se procurer les ressources indispensables par l'acquisition de la personnalité civile ⁽⁸⁾ et de l'autonomie nécessaire à sa bonne administration ».

Dans ses articles 41 à 70, la loi du 13 juillet 1911 dotait les chemins de fer de l'Etat d'un nouveau statut administratif et financier : « l'ensemble des lignes constituant le réseau de l'Etat est exploité par une administration unique placée sous l'autorité du ministre des Travaux publics et dotée de la personnalité civile » (art. 41). Elle décidait en même temps la clôture du compte spécial d'exploitation provisoire du réseau de l'Ouest.

Les finances des deux réseaux faisaient l'objet de *deux budgets annexes*, afin de suivre les opérations financières du réseau racheté de l'Ouest.

Par la loi du 31 décembre 1917, art. 33, ces deux budgets annexes ont été fondus en un seul, qui était définitivement organisé par le décret du 9 février 1920.

Ce budget comprenait deux sections : une section ordinaire et une section extraordinaire.

La section ordinaire constitue le budget de l'exploitation : aux recettes sont inscrits les produits du trafic; aux dépenses les frais d'exploitation. L'équilibre en est assuré par l'inscription, soit en dépense de l'excédent à verser au fonds commun, soit en recette d'une subvention à recevoir du fonds commun pour combler le déficit.

(8) La jurisprudence avait déjà reconnu au réseau de l'Etat une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat (Cons. d'Et., 10 déc. 1897, Vergnioux, *Rec.*, p. 778).

Les dépenses de la première section, qui, dans l'ancien budget annexe du réseau primitif, ne comprenaient que trois chapitres : administration, exploitation et dépenses non susceptibles d'évaluations fixes, étaient soigneusement divisées en une dizaine de chapitres pour que le ministre ne puisse se mouvoir dans le cadre de rubriques budgétaires trop vastes, ce qui lui avait permis, en 1910, de prélever sur les sommes destinées à l'acquisition du matériel le montant des traitements du personnel.

Au sein même du budget de l'exploitation étaient mises à part les charges du capital et les recettes afférentes aux charges du capital.

Les charges du capital comprenaient ici : pour l'ancien réseau, les charges correspondant à son capital industriel au 31 décembre 1910; pour le réseau racheté, l'annuité de rachat à la Compagnie de l'Ouest et le service des obligations à émettre pour alimenter le budget de premier établissement. En ce qui concerne les recettes afférentes aux charges du capital, on a voulu mettre le réseau d'Etat racheté de l'Ouest dans la même situation que celle où se fût trouvée une compagnie privée, c'est-à-dire inscrire à son actif tous les versements que l'Etat aurait faits à la Compagnie de l'Ouest en vertu des conventions : annuités dues en remboursement de travaux, etc.

La section extraordinaire constitue le budget de premier établissement. En dehors des fonds de concours, elle est essentiellement entretenue par l'emprunt, au moyen de l'émission d'obligations spéciales amortissables, émises par le ministre des Finances, avec l'autorisation du Parlement et analogues aux obligations des compagnies de chemins de fer. En attendant la réalisation des émissions, des avances pouvaient être provisoirement fournies par le Trésor sur les ressources de la Dette flottante ⁽⁹⁾ jusqu'à

(9) Ce qu'on a pratiqué presque toujours d'ailleurs depuis 1919, les cir-

concurrence d'un maximum autorisé par la loi de finances. Ces avances devaient porter intérêt au profit du Trésor à un taux fixé par le ministre des Finances.

La création de cette section alimentée par des fonds d'emprunt était la principale manifestation de l'indépendance financière des chemins de fer de l'Etat et une voie excellente vers l'autonomie complète.

Mais les émissions ne pouvaient être faites que pour assurer la dotation d'un certain nombre de chapitres strictement définis par la loi : travaux complémentaires de premier établissement des voies et du matériel, lignes nouvelles, etc., constitution de réserves : réserve d'incendie, réserve d'assurance maritime et réserve d'exploitation qui est créée par la loi de 1911.

Cette réserve d'exploitation, qui s'élève à 1 million pour l'ancien, 3 millions pour le nouveau réseau, est affectée aux dépenses imprévues et aux grosses réparations. Les prélèvements ne peuvent y être faits que par décret contresigné des ministres des Travaux publics et des Finances. Elle est reconstituée par un prélèvement sur les recettes.

L'article 45 de la loi du 13 juillet 1911 dispose que « les crédits ou portions de crédits qui n'auront pu être consommés à la fin d'un exercice pourront être reportés par la loi en même temps que les ressources correspondantes à l'exercice suivant où ils conserveront leur affectation primitive... ». De même les prélèvements du fonds de réserve peuvent être faits et reportés à l'exercice suivant par décret contresigné des ministres des Travaux publics et des Finances.

constances économiques n'ayant pas permis de placer des obligations. En août 1926, le Gouvernement a contracté un emprunt obligataire de 60 millions de francs suisses auprès de la Banque de Crédit suisse à Zurich pour le compte des chemins de fer de l'Etat. Un autre emprunt de 30 millions de florins a été contracté auprès des banques hollandaises en septembre 1926.

La loi de 1911 décidait également que les crédits supplémentaires ne pourront être ouverts par décret que pendant la prorogation des Chambres, afin d'éviter des abus. Sous l'ancien régime financier du réseau de l'Etat les crédits supplémentaires étaient ouverts par décret.

L'Administration des chemins de fer de l'Etat relève directement du ministère des Travaux publics. A sa tête est placé un directeur assisté d'un conseil de réseau qui n'a que des attributions consultatives.

Toutefois, certaines restrictions à l'indépendance de l'Administration des Chemins de fer de l'Etat étaient apportées par la loi du 13 juillet 1911 : impossibilité d'obtenir des crédits supplémentaires par simple décret comme sous le régime précédent. Le contrôle du Parlement était étendu : il votait les budgets annexes et il les contrôlait après par la loi de règlement. Les réseaux étaient encore soumis aux vérifications du Contrôle des dépenses engagées, de l'Inspection des finances, de la Commission de vérification des comptes et de la Cour des comptes.

En 1921, a été ouvert aux Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine un budget annexe spécial du même type que celui des chemins de fer de l'Etat.

Sur ces entrefaites intervint la convention du 28 juin 1921 passée entre l'Etat et les cinq grands réseaux et approuvée par la loi du 29 octobre 1921.

Nous ne nous en occuperons ici qu'au point de vue financier.

Cette convention, basée sur une étroite collaboration de tous les réseaux, réalise la solidarité financière de ceux-ci par la constitution d'un *fonds commun*, géré par le Trésor, qui reçoit les excédents des réseaux prospères et fait les avances nécessaires à ceux qui sont en déficit. En principe, le fonds commun doit toujours maintenir l'équilibre entre ses ressources et ses charges, c'est-à-dire l'exploita-

tion doit se suffire à elle-même. A la fin des concessions, le solde éventuel du fonds commun reviendra à l'Etat. La convention prévoit en même temps que les compagnies, pour combler leurs insuffisances, pourront émettre des obligations amortissables (dont l'Etat prendra les annuités à sa charge jusqu'à 1927) ou recevoir des avances du Trésor. La loi de finances fixe annuellement le maximum d'obligations à émettre et celui des avances au cours de l'année.

En conséquence, par suite de l'application de la convention du 28 juin 1921, l'exploitation du réseau de l'Etat devait cesser d'être à la charge du Trésor, théoriquement du moins. C'était le fonds commun qui devait, le cas échéant, combler le déficit ou recevoir l'excédent des recettes.

L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE COMPLÈTE DES CHEMINS DE FER DE L'ETAT.

Le régime de la loi du 13 juillet 1911, exposé ci-dessus en traits généraux, a été abrogé par le décret-loi du 16 novembre 1926, qui avait pour but de « libérer le plus grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogues à ceux des services publics » et de « moderniser et commercialiser » ses méthodes. Aux termes mêmes de son article 1^{er}, l'Administration des Chemins de fer de l'Etat est dotée de « l'autonomie financière ».

Ce décret-loi coupe tous les liens qui rattachaient les finances du réseau à celles de l'Etat.

Le réseau est investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son budget est approuvé par décret sous le contreseing des ministres des Travaux publics et des Finances, qui rendent compte tous les ans des résultats de la gestion aux Commissions financières des Cham-

bres. C'est d'ailleurs l'unique restriction apportée à sa liberté, car ce budget n'est pas voté par le Parlement, qui toutefois conserve un droit de regard, le réseau restant toujours un service public. De même, les commissions financières du Sénat et de la Chambre des députés auront chaque année à examiner le compte d'administration.

Le budget conserve la division en deux sections : d'exploitation et de premier établissement. Les crédits supplémentaires sont ouverts dans les mêmes conditions que les crédits primitifs, c'est-à-dire avec la simple approbation ministérielle. Les émissions d'obligations sont effectuées dans les mêmes conditions que celles des grandes compagnies. Le contrôle des dépenses engagées est supprimé ainsi que celui de la Cour des comptes sur la comptabilité des chemins de fer de l'Etat. Le caissier général est simplement vérifié par une commission de trois membres (deux inspecteurs des finances et un conseiller à la Cour des comptes).

Une réforme analogue a été effectuée pour le réseau d'Alsace-Lorraine par le décret du 1^{er} décembre 1926.

SECTION III

Autonomie budgétaire de certains services à caractère administratif.

En dehors des exploitations industrielles de l'Etat proprement dites, il existe d'autres services, qui, par la nature même de leurs fonctions, ont une certaine individualité. Aussi leur a-t-on conféré une vie propre, c'est-à-dire le droit de régler eux-mêmes leur gestion, sans les rendre tributaires du Parlement, comme ils le seraient si on soumettait aux Chambres leur budget, incorporé ou annexé au budget de l'Etat.

Parmi ces divers services auxquels l'autonomie budgétaire a été conférée, on peut citer : la Caisse d'amortissement, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse de la réunion des musées nationaux, le Conservatoire des arts et métiers, divers offices nationaux (du tourisme, de la navigation, des pupilles de la Nation, etc.) (10), l'Ecole des mines de Paris, l'Ecole des mines de Saint-Etienne, l'Ecole des maîtres-mineurs d'Alès, l'Ecole coloniale, les Ecoles des ponts et chaussées, les Universités, les Facultés, le Muséum d'histoire naturelle, l'Institut français d'archéologie du Caire, l'Ecole française d'Athènes, etc.

Tous ces établissements ont leurs ressources et leurs charges propres, des budgets votés par leurs organes sans qu'ils passent par le budget de l'Etat; ils n'y figurent que pour les excédents de recettes qu'ils y versent ou, au contraire, les subventions qu'ils lui demandent. Le contrôle du pouvoir central ne s'y exerce que par une approbation du ministre compétent, chacun de ces établissements étant rattaché à un ministère.

« L'autonomie de la plupart de ces services est due au désir de leur donner plus d'indépendance dans leur gestion, en leur laissant les revenus propres qu'ils aménagent plus ou moins librement. » (11).

(10) Le rapport du Comité des experts de 1926 (Annexe 3 du chapitre IV) relève l'existence en 1926 des offices nationaux autonomes suivants :

Offices nationaux de crédit agricole, des prêts d'honneur, des pupilles de la Nation, du tourisme, de la navigation, des mutilés et réformés de guerre, du commerce extérieur, de la propriété industrielle, des recherches scientifiques et des inventions, Institut des recherches agronomiques, Offices de l'azote, des combustibles liquides, Office scientifique et technique des pêches maritimes, Office de législation étrangère et de droit international, Office des biens et intérêts privés, Agence générale des colonies. Le droit de contrôle du ministre des Finances ne s'exerce que sur certains d'entre eux : Office national des prêts d'honneur, Office national des combustibles liquides, Office national du crédit agricole, Institut des recherches agronomiques, Office national du tourisme, Office national industriel de l'azote.

(11) Allix, *op. cit.*, p. 63.

Etant donné qu'à la faveur de la guerre la création de services ou offices investis de l'autonomie budgétaire et destinés à vivre en partie des subventions de l'Etat s'est multipliée à l'excès, la loi du 29 juin 1918, article 59, dispose qu'au projet de chaque budget doit être jointe la liste des établissements publics recevant les subventions de l'Etat, ainsi que les états de recettes et de dépenses effectuées au cours du dernier exercice clos par ces établissements. Mais cette disposition n'était appliquée qu'en 1928 pour la première fois, et même d'une manière incomplète. La liste jointe au budget de 1928 mentionnait seulement : Réunion des musées nationaux, Conservatoire des arts et métiers, Offices nationaux du commerce extérieur, de la propriété industrielle, du tourisme, des mutilés et réformés de guerre, de la navigation, Ecole des mines de Paris, Ecole des mines de Saint-Etienne, Ecole des maîtres-mineurs de Douai, Agence générale des colonies, Ecole coloniale, Ecole des ponts et chaussées.

On remarque tout de suite combien d'établissements publics y manquaient.

Aussi le Comité des experts, en 1926, s'exprimait-il ainsi sur l'organisation des offices nationaux :

« Ces organismes ont été créés sans programme d'ensemble et sans doctrine nettement définie », et il se montrait très hostile à leur organisation.

Très souvent la loi elle-même emploie nettement les termes de « l'autonomie financière » lorsqu'elle la confère à un certain établissement public. Dans ce cas-là aucun doute n'existe. Mais souvent aussi le législateur se contente de régler le système financier d'un établissement public sans employer ces termes. Dans ce cas le doute sur l'autonomie peut exister et ce n'est qu'à l'aide des textes qu'on pourra la définir. Un exemple typique nous montrera ce cas en même temps qu'il nous donnera une description législative de l'autonomie budgétaire.

Avant 1903, les recettes et les dépenses de l'Ecole d'archéologie d'Athènes se confondaient tout à fait avec celles du budget général de l'Etat. La loi de finances du 31 mars 1903, en raison de son caractère spécial, lui donna la personnalité morale et en fit un établissement public (art. 74). Cette disposition avait surtout pour but de lui permettre de recevoir des dons et legs. L'Ecole d'Athènes était alors par cela individualisée administrativement et civilement, mais quant à l'autonomie financière elle ne l'obtint qu'en 1926. Le Gouvernement demandait dans l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice de 1927 qu'on lui accordât l'autonomie financière, ce qui prit place dans le texte de la loi de finances du 19 décembre 1926. Aux termes de ladite loi, « les crédits inscrits au budget de l'Etat pour les dépenses de toute nature de l'Ecole française d'archéologie seront désormais attribués à cet établissement à titre de subvention, pour être portés au *budget spécial* dont elle aura l'administration. Ce budget comprendra également en recettes les ressources que l'Ecole pourra se créer dans les conditions fixées par le règlement d'administration publique. Les recettes et les dépenses dudit budget seront effectuées par un agent comptable spécial justiciable de la Cour des comptes. L'Ecole française d'archéologie d'Athènes sera soumise aux prescriptions de l'article 59 de la loi de finances du 29 juin 1918 ».

SECTION IV

Etude spéciale de l'autonomie budgétaire de la Caisse d'amortissement.

Nous allons maintenant étudier l'organisation d'un établissement public qui n'est ni tout à fait industriel ni tout à fait administratif : la *Caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique*, appelée couramment *Caisse d'amortissement*.

Par la nature de ses fonctions, c'est un service public à caractère administratif, mais dans son organisation intérieure, elle a une section industrielle (sa section technique comprend le service de l'exploitation industrielle des tabacs).

Afin de restaurer la confiance chez ses créanciers, l'Etat français a tenu à donner des gages de sa volonté d'amortir ses dettes en constituant une Caisse autonome, à laquelle sont attribuées *des ressources propres et intangibles*.

Ainsi, par la loi du 7 août 1926 et la loi constitutionnelle du 10 août 1926, fut créée la Caisse d'amortissement, sous forme d'un établissement public, jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

« Elle est gérée par un conseil d'administration de vingt et un membres. Ce conseil se subdivise en comité financier, composé de parlementaires, de fonctionnaires et de représentants des finances, et en comité technique, spécialisé dans l'exploitation du monopole des tabacs et composé de parlementaires, de fonctionnaires, de représentants des planteurs, du personnel des manufactures, etc.

La Caisse dispose des ressources suivantes :

1° le produit net des recettes du monopole des tabacs, dont l'exploitation lui est confiée. Ce produit doit, en principe, couvrir les dépenses du service de l'intérêt des bons gérés par la Caisse, toutes ses autres ressources devant rester disponibles pour l'amortissement. Toutefois, si ce produit est insuffisant, il sera complété par une annuité inscrite au budget de l'Etat;

2° l'annuité budgétaire éventuelle ci-dessus mentionnée;

3° le produit de la taxe sur la première mutation;

4° le produit des droits de succession;

5° les dons et legs, contributions volontaires, produits éventuels de loterie, etc.;

6° un complément de dotation éventuel fourni par le budget;

7° le montant des avances ou le produit des titres émis sur le gage des recettes des tabacs;

8° les excédents laissés par le budget.

Remarquons tout de suite que la loi constitutionnelle du 10 août 1926 déclare investies *d'un caractère constitutionnel* : d'une part, *l'autonomie de la Caisse*; d'autre part, l'affectation à sa dotation des recettes des tabacs, de la taxe sur la première mutation, des droits de succession et des contributions volontaires.

Par conséquent, toutes dispositions qui auraient pour but de limiter ou de supprimer les droits de la Caisse à l'attribution de ces ressources devraient être adoptées par l'Assemblée nationale, réunie à Versailles, selon la procédure de révision de la Constitution. « Toutefois, les Chambres demeurent toujours libres de modifier le tarif des impôts affectés ou même de les supprimer. Ainsi, en réduisant, par exemple, les droits de succession, le Parlement aurait pu priver la Caisse d'une partie de ses ressources. Aussi, la loi constitutionnelle a-t-elle décidé que le produit des diverses recettes énumérées plus haut effec-

tivement réalisé en 1927 formerait la dotation minimum de la Caisse, de telle sorte qu'en cas de diminution ultérieure de ces ressources un crédit égal à cette insuffisance devrait être inscrit au budget. » (12).

Mais le législateur ordinaire a trouvé un autre moyen légal de réduire indirectement les ressources de la Caisse. Dans le budget de 1931-1932, il a fait passer à sa charge, sur ses ressources propres, de nouvelles dépenses s'élevant à un montant annuel approximatif de 1.800 millions de francs, destinées à assurer, en plus des amortissements facultatifs auxquels elle procède, certains amortissements contractuels (emprunts amortissables, annuités diverses) qui devraient incomber au budget général de l'Etat (13). Ainsi, conformément à la convention du 12 septembre 1930 passée entre l'Etat et la Caisse, celle-ci prend en charge l'amortissement des rentes amortissables 3, 3 1/2, 5 et 6 p. 100, des bons du Trésor à 10 et 15 ans, des annuités aux Compagnies de chemins de fer, au Crédit National, enfin la plupart des annuités à la Caisse des dépôts et consignations.

Les autres éléments de la dotation cités plus haut n'ont pas un caractère constitutionnel et peuvent être modifiés par voie législative ordinaire.

L'article 6 de la loi du 7 août 1926 attribue à la Caisse « tous les excédents de recettes sur les dépenses du budget constatés en clôture d'exercice, qui seront versés à la Caisse dès que les comptes en auront été arrêtés ».

Diverses interprétations de cet article ont été données.

Selon les uns, « la Caisse a droit à l'excédent laissé par le budget au moment où l'exercice est clôturé, et le délai

(12) Allix, *op. cit.*, p. 955.

(13) Les remboursements des titres par tirage au sort ou par des annuités qui représentent de l'amortissement seront à l'avenir supportés par la Caisse.

prévu n'a pour objet que de permettre d'arrêter les comptes, sans pouvoir les modifier » (14).

Selon les autres, la Caisse n'a droit qu'à l'excédent qui apparaîtrait dans la loi de règlement et, par conséquent, jusqu'au règlement définitif du budget, le Parlement resterait libre de disposer de l'excédent comme bon lui semble.

En s'attachant à cette seconde interprétation, les Chambres ont imputé des dépenses supplémentaires sur les exercices déjà clos.

A ce propos, nous sommes d'accord avec M. Allix pour dire que le texte de l'article 6 de la loi du 7 août 1926 est très net en ses expressions et que par conséquent les Chambres ont porté atteinte à cette disposition en imputant des dépenses supplémentaires sur des exercices déjà clos.

Prévoyant la possibilité que la Caisse se trouve momentanément exposée à des demandes de remboursement de bons qui excéderaient ses ressources immédiatement disponibles, la loi du 7 août 1926 dispose qu'en ce cas-là elle pourrait se faire consentir des avances et émettre des titres gagés sur les recettes des tabacs (art. 6).

En vertu de cette disposition, la Caisse a effectué en octobre 1926 un emprunt de consolidation de 3 milliards remboursable en quarante ans et exclusivement libérable en bons de la Défense nationale (15).

SERVICE DE L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DES TABACS

Avant d'indiquer les conséquences de la spécialisation budgétaire produites par la création d'un budget spécial aussi important que celui de la Caisse d'amortissement,

(14) Allix, *op. cit.*, p. 935 et 936.

(15) Cet emprunt a été converti en 1929.

il serait peut-être utile d'exposer sommairement l'organisation actuelle du monopole des tabacs qui forme la section technique de la Caisse.

Par suite de la création de la Caisse autonome d'amortissement, à laquelle ont été attribués les revenus des tabacs, l'autonomie du monopole des tabacs se trouvait, elle aussi, brusquement et par un moyen détourné, réalisée.

L'organisation générale de l'exploitation industrielle des tabacs est réglementée par la loi du 7 août 1926 et le décret du 13 août 1926. Aux termes de l'article 22 dudit décret, la comptabilité de l'exploitation est industrielle, c'est-à-dire qu'elle obéit aux lois et usages du commerce tels qu'ils sont définis par le Code de commerce : elle doit donc être tenue en partie double et comporter en fin d'année commerciale un bilan, un compte de profits et pertes, un inventaire et une balance. Les traitements des fonctionnaires du service sont versés par le budget général et remboursés à celui-ci par ledit service.

Le conseil d'administration dresse pour chaque exercice un état de prévision des recettes et des dépenses et le soumet à l'approbation du ministre des Finances.

De même, le conseil d'administration rend compte chaque année de sa gestion au ministre des Finances dans un rapport publié au *Journal officiel* et communiqué aux commissions financières des deux Chambres.

Le monopole des allumettes, qui, au début, restait inclus dans le budget général, fut joint sous forme d'un service annexé au service de l'exploitation industrielle des tabacs et soumis au même régime que celui-ci en raison des rapports étroits des deux services.

« L'indépendance budgétaire a permis de réaliser rapidement des améliorations soit dans le domaine des constructions et des installations d'appareils mécaniques, soit dans le champ des fabrications, création de produits nou-

veaux, présentations nouvelles, développement de la publicité. » (16).

Les résultats de l'exploitation sous le nouveau régime de l'autonomie budgétaire sont satisfaisants : sans augmentation des tarifs les recettes se sont accrues, et, paraît-il, cette ascension continue d'une année à l'autre.

LA CAISSE D'AMORTISSEMENT ET LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES CLASSIQUES.

En étudiant l'organisation de la Caisse autonome d'amortissement, nous avons pu constater, surtout au point de vue qui nous occupe, les deux faits que voici :

1° une somme très importante est affectée à la Caisse (environ 8 milliards de francs) provenant des impôts ou des monopoles d'Etat, sans qu'elle passe par le budget général;

2° une somme considérable des dépenses qui par leur nature obligatoire devraient incomber à l'Etat et par conséquent au budget général y échappent en incombant à la Caisse.

Aussi, le budget général ne connaît, d'une part, ni toutes les recettes, ni, d'autre part, toutes les dépenses de l'Etat. Non seulement les recettes affectées à la Caisse ne figurent pas au budget général, mais, — ce qui est plus grave encore, — le Parlement ne les discute pas, annuellement, selon le principe consacré, bien que la plupart de ces recettes proviennent de l'impôt. Et nous croyons que M. Allix n'est pas trop sévère lorsqu'il dît que la création de la Caisse, « bien que justifiée par les nécessités du crédit public, n'en constitue pas moins une *hérésie budgétaire* et une *violation flagrante du principe de l'universa-*

(16) Jean-Claude Debray, *L'autonomie financière des services publics*, thèse Paris. 1930, p. 127 (cité sans référence).

lité, puisqu'elle ouvre *un budget spécial* de l'amortissement *en dehors* du budget général » (17).

Ce n'est pas un service industriel par sa nature, auquel serait conférée l'autonomie budgétaire, c'est-à-dire auquel seraient laissées ses ressources et ses dépenses propres.

C'est un service spécialisé, créé par l'Etat et auquel ont été attribués les revenus de l'impôt et des monopoles de l'Etat. Ainsi, si l'on veut connaître toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, il ne suffira point de consulter le budget général de l'Etat, celui-ci ne contenant plus la totalité des recettes fiscales et des charges publiques. Il faudra ajouter aux chiffres budgétaires le montant des quelque 8 milliards de francs affectés à la Caisse.

Bien qu'au point de vue politique et psychologique la création de la Caisse ait été une mesure heureuse, bien qu'elle ait contribué à ranimer la confiance et qu'elle ait obtenu par son fonctionnement des résultats excellents, les financiers « classiques », si l'on peut dire, lui ont reproché d'apporter une grave atteinte aux règles essentielles des finances publiques : l'universalité et l'unité budgétaire. Ainsi, dans le rapport général sur le budget de 1927, M. Henry Chéron disait notamment :

« ... Pour la bonne règle, le budget ne devrait-il pas comprendre dans sa nomenclature les recettes et les dépenses dont il s'agit ? Certes, la volonté du législateur du 7 août et celle de l'Assemblée nationale qui a fait la loi du 10 août ont été que les recettes de la Caisse lui fussent définitivement affectées aussi longtemps que durera la tâche du service des intérêts et de l'amortissement qui lui a été confiée. Est-ce une raison pour que ces recettes ne figurent pas dans la nomenclature du budget, sauf à porter en dépense leur affectation à la Caisse d'amortissement ?...

(17) Allix, *op. cit.*, p. 67.

Veillons le plus possible à ne pas nous écarter *de la doctrine des grands financiers de ce pays, qui a toujours été favorable à l'unité budgétaire.* »

La clarté et l'ordre financiers gagneraient sans doute beaucoup à une modification semblable sans que la Caisse y perdît rien.

CHAPITRE V

SERVICES SPECIAUX DU TRESOR

SECTION PREMIERE

Notion générale et raisons d'être des services spéciaux du Trésor.

En dehors des budgets extraordinaires, des budgets annexes et des budgets autonomes, les comptes spéciaux du Trésor constituent la principale et, dans certains cas, la plus dangereuse exception à la règle de l'unité budgétaire. Car « les services spéciaux du Trésor puisent *directement* au Trésor, *en dehors des budgets*, les ressources dont ils ont provisoirement besoin, jusqu'à ce que leurs recettes équilibrent leurs dépenses » (1). M. Allix les appelle encore des « véritables *budgets extraordinaires occultes*, dont les documents budgétaires ne contiennent... que des traces qui ne se révèlent que dans les comptes de l'administration des finances... » (2).

Pour bien comprendre cette définition, il faudrait savoir bien différencier *le Trésor* et *le budget*. Pour le budget, il suffit de se rappeler la définition que nous lui avons donnée précédemment tout au début de notre ouvrage.

Ce qu'il nous reste à définir, c'est le Trésor de l'Etat.

M. Stourm nous a donné une exacte définition du Tré-

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 253.

(2) Allix, *op. cit.*, p. 106.

sor de l'Etat : « C'est, dit-il, le grand réservoir des ressources de l'Etat. »

Toutes les recettes de l'Etat, de quelque nature qu'elles soient : recettes définitives, recettes d'ordre, recettes de trésorerie, etc., viennent affluer au Trésor. C'est également de lui que viennent tous les paiements de l'Etat. Il centralise, du moins fictivement — dans les écritures récapitulatives de la direction du mouvement général des fonds — toutes les caisses, tous les portefeuilles des différents comptables disséminés sur tout le territoire du pays.

Ayant sa personnalité propre vis-à-vis de celle du budget général de l'Etat, le Trésor a avec celui-ci des relations multiples et étroites. C'est, dit-on, le banquier des budgets. Il joue vis-à-vis de ceux-ci un rôle semblable à celui d'un banquier vis-à-vis de ses clients : il leur prête ses fonds quand ils en ont besoin, fonds qui proviennent soit d'excédents laissés par les budgets antérieurs, soit d'emprunts et de ressources extraordinaires de diverses natures, soit de la dette flottante.

Il serait impossible, même aux budgets les plus réguliers, de se passer des services semblables de leur « banquier ».

Les budgets se succèdent chaque année, leurs opérations n'ayant qu'une existence limitée; le Trésor, au contraire, continue ses opérations sans arrêt, indéfiniment, il vit toujours.

Les services spéciaux du Trésor ont pour objet de donner une personnalité comptable à des services particuliers, en vue de suivre contradictoirement les opérations des services et des dépenses qu'ils comportent. Leur caractère, distinctif de celui des budgets annexes, est d'être suivi, en *dehors du budget*, dans une *comptabilité spéciale*, échappant aux règles de la comptabilité budgétaire. Leurs recettes et leurs dépenses ne sont pas considérées comme

des recettes et des dépenses budgétaires semblables à celles des budgets annexes, bien qu'à la fin un grand nombre de services spéciaux du Trésor soient destinés à se régler par une contribution au budget ou par une subvention budgétaire.

Le résumé du Compte général de l'Administration des finances de 1914 explique ainsi les comptes spéciaux :

« Le législateur autorise parfois certaines dépenses en spécifiant que certaines recettes y seront affectées, recettes dont le recouvrement suivra plus ou moins rapidement la dépense; de même, il autorise la perception et le recouvrement de recettes, dont l'emploi, bien que déterminé à l'avance, sera échelonné sur une période déterminée au fur et à mesure des besoins.

» Pour suivre la corrélation de ces recettes et de ces dépenses, on a créé une série des comptes qui retracent à leur crédit les recettes réalisées et à leur débit les dépenses effectuées. »

Il y a donc deux catégories des services spéciaux du Trésor :

a) Les uns présentent actuellement un actif qui sera dans la suite compensé par un passif égal. Ce sont, par exemple :

1° Compte des *capitaux de cautionnements en numéraire* : 1° le Trésor ne reçoit de cautionnements en numéraire que pour les restituer aux fonctionnaires après la cessation de leurs fonctions.

Les fonds de ce compte spécial sont simplement déposés au Trésor pour un temps limité et leur remboursement doit inmanquablement intervenir à plus ou moins brève échéance.

Ce sont là simples questions d'ordre qui n'intéressent que la Trésorerie, à laquelle elles imposent des charges ou apportent des ressources destinées en définitive à s'équi-

librer. Et il serait vraiment inutile de surcharger le budget par leur inscription en recette et en dépense.

2° *Compte des fonds de concours pour les dépenses d'intérêt public* : les fonds qui figurent en recette à ce compte sont destinés à en ressortir en dépense au fur et à mesure des prélèvements qu'y feront les budgets successifs de certains ministères.

3° *Compte du produit des prélèvements sur le pari mutuel en faveur de l'élevage* : ce produit sera également inscrit en dépense au fur et à mesure de ses affectations.

Les comptes spéciaux précités *sont créditeurs vis-à-vis du Trésor*, parce qu'ils lui laissent provisoirement la disposition de leurs fonds, en attendant qu'il les applique à leurs besoins.

b) Les autres, au contraire — et ceux-ci sont beaucoup plus nombreux, — présentent un passif qui sera ultérieurement couvert par un actif égal. Ce sont, par exemple, les différents comptes d'avances, qui doivent être ultérieurement remboursés (prêts à l'industrie, avances à des gouvernements étrangers, etc.). Ceux-ci sont donc *débiteurs vis-à-vis du Trésor*.

Dans le sein de ces services spéciaux ne sont admis à pénétrer que ceux dont, du moins en principe, les recettes propres équilibreront les dépenses.

Or, pourquoi inscrire au budget ordinaire de l'Etat et payer par l'impôt perçu sur les contribuables les dépenses qui doivent être plus tard balancées par les recettes corrélatives? Ces services eux-mêmes, n'ayant pas besoin qu'on leur donne de l'argent, demandent tout simplement qu'on leur en prête, en attendant la rentrée de leurs recettes. Il leur suffit donc de trouver un banquier qui leur avancera des fonds provisoirement. Ce banquier pour les services publics, c'est naturellement le Trésor. Celui-ci leur fournit au fur et à mesure de leurs besoins des avances nécessaires. Les services spéciaux, dès qu'ils commence-

ront à effectuer leurs recettes propres, dans un délai plus ou moins long, rembourseront le Trésor.

Au cas où ces services spéciaux ne seraient pas plus tard en état de rembourser ces avances, le Trésor porterait sa perte à un compte spécial dit « *des découverts du Trésor* », qui ressemble au compte *Profits et pertes* d'une maison de banque.

Aussi a-t-on trouvé mieux d'éliminer ces opérations des lois de finances, dont elles ne font que troubler l'aménagement, et de leur attribuer un classement à part, près du Trésor qui les alimentera provisoirement.

Ne découlant que de considérations *d'ordre pratique*, la règle de « l'unité budgétaire est, en certain cas, primée par une considération *d'ordre et de clarté* : le besoin de savoir quel est le *résultat propre* de certaines opérations comportant des recettes et des dépenses ayant entre elles un lien de connexité étroite et de connaître ce résultat, *non pas seulement année par année*, fragmentairement, comme l'exige le cadre budgétaire, mais pour l'ensemble final » (3).

Ainsi, les comptes spéciaux du Trésor sont destinés à suivre, aux lieu et place des budgets, des groupes d'opérations de recettes et de dépenses publiques dont on veut faire apparaître le solde final et, par conséquent, la répercussion sur l'actif ou le passif du Trésor. Leur caractère est donc purement comptable.

L'existence de comptes hors budget répond à une nécessité qui s'impose non seulement à l'Etat, mais aussi au département et à la commune, et le danger réside moins dans l'essence de tels comptes que dans l'emploi abusif qui peut en être fait.

Ainsi est-il complètement justifié d'ouvrir un compte d'attente à certaines ressources qui ne seront rattachées

(3) Rapport par M. Louis Marin sur le compte spécial du Ravitaillement, Chambre des députés, session de 1918, doc. parl., annexe n° 4802.

que plus tard au budget général (par exemple, compte *des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*), ou auxquelles on veut conserver une affectation déterminée (compte *de l'avance de 40 millions de francs à la Banque de France*, compte *des redevances annuelles versées par la Banque de France*, les sommes inscrites au crédit de ces comptes étant réservées à des destinations spéciales; compte *du produit des prélèvements sur le pari mutuel en faveur de l'élevage et des établissements d'enseignement agricole*, compte *du produit des legs et donations attribués à l'Etat et à diverses administrations publiques*).

De même, il est aussi compréhensible qu'on tienne une comptabilité des fonds qui, sans passer par le budget, traversent cependant les caisses de l'Etat (compte *des cautionnements en numéraire*; compte spécial ouvert pour relater l'emploi du produit d'un emprunt, etc.).

S'il ne s'agissait que de cas tels que ceux-ci, l'ouverture de comptes spéciaux, en dehors de la comptabilité budgétaire proprement dite, serait tout à fait justifiée.

Mais malheureusement, très souvent, la constitution de services spéciaux n'est qu'« un expédient pour faire vivre en dehors du budget et au moyen de l'emprunt un certain nombre de services ordinaires, dont on veut décharger le budget en les présentant inexactement comme devant récupérer ultérieurement leurs déboursés ⁽⁴⁾. C'est dans ce cas que leur pratique devient très critiquable et dangereuse.

« Fatalement, dit M. Caillaux, ces comptes engendrent le déficit et conduisent à des emprunts déguisés. » Ce sont « de véritables caisses noires, sur lesquelles on impute les dépenses qu'on ne peut pas faire supporter par les crédits ordinaires » ⁽⁵⁾.

(4) Allix, *op. cit.*, p. 113.

(5) M. Caillaux, *Jour. off.*, Chambre des députés, séance du 30 juin 1900.

Généralement, on leur reproche encore :

1° D'obscurcir l'état exact des finances publiques. A leur crédit figurent souvent à la fois des recettes véritables (par exemple : prix d'aliénation d'objets ou d'immeubles dont le produit leur a été affecté), des dotations ou fonds de roulement prélevés sur les ressources du Trésor, ou enfin des crédits budgétaires qui leur sont alloués à titre de dotation complémentaire et qui, bien que figurant en recettes dans le compte, constituent des déboursés pour l'Etat. Si, par exemple, comme on le fait d'ailleurs très souvent, on considère qu'un excédent des recettes du compte fournit au Trésor un supplément de ressources nouvelles, on commet une grave erreur; tout au contraire, c'est le budget qui y a fait entrer une partie de ses ressources à titre de subvention. Ainsi, on voit apparaître à certaines années un excédent des recettes des comptes qui sont en réalité en déficit, parce que cet excédent n'est constitué que par les subventions reçues du budget.

2° D'inciter aux prodigalités par le maintien hors budget de certaines ressources qu'on affecte à un compte spécial et que l'on applique à des objets particuliers, sans les rattacher au budget, si ce n'est, le cas échéant, à titre de fonds de concours. Ainsi « les prélèvements sur le pari mutuel ou les redevances annuelles que la Banque de France est tenue de verser sur ses opérations sont de véritables taxes, qui auraient leur place naturelle au budget, parmi les ressources fiscales de l'Etat. Le fait qu'elles n'y sont pas comprises permet de les utiliser sans scrupules, en subventions à des œuvres et en largesses diverses que le souci de l'équilibre budgétaire eût autrement fait écarter » (6).

3° D'être soustraits au contrôle parlementaire.

(6) Allix, *op. cit.*, p. 117.

Jusqu'à la guerre, le Parlement se contentait de baser son contrôle sur des explications, écrites ou verbales, des ministres.

L'administration évitait autant que possible la communication des documents, pièces comptables, rapports, procès-verbaux, en les considérant comme son domaine exclusif. Les explications ainsi données, privées de bases, consistaient presque toujours en phraséologie, le but de l'administration étant de les rendre vides et souvent inexactes.

Les abus s'étant multipliés avec la multiplication des comptes spéciaux du Trésor pendant la guerre et surtout aussitôt après celle-ci, des mesures diverses ont été prises en vue du contrôle des comptes. Les prescriptions réglementaires concernant le contrôle des dépenses engagées y sont appliquées. La tenue en est confiée à des agents comptables responsables devant la Cour des comptes.

Afin d'assurer un droit de regard du Parlement sur les opérations des comptes spéciaux du Trésor, la loi du 29 septembre 1917 (art. 15), due à l'initiative de M. Albert Grodet, a prescrit que la situation des comptes spéciaux serait soumise tous les trois mois à ses commissions financières. Pour la même raison, la loi du 12 août 1919 (art. 26) a décidé que dorénavant « il sera annexé aux projets de budgets de chaque année l'énumération et le développement des services spéciaux de l'année précédente ». Ainsi se trouverait réalisé ce que M. Louis Marin appelle « l'unité typographique des documents budgétaires ». De même, des dispositions diverses ont limité, pour certains comptes, le montant des dépenses qui pourraient être faites au cours de l'année.

Enfin, l'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 a édicté qu'« à partir du 1^{er} janvier 1922 les opérations qui font l'objet des comptes spéciaux ouverts ou à ouvrir dans les écritures publiques seront autorisées, exécutées et définitivement réglées conformément aux lois et règlements

en vigueur à l'égard des recettes et des dépenses du budget général de l'Etat ».

Cette disposition ne sera toutefois pas applicable aux comptes spéciaux spécialement énumérés dans l'état L de ladite loi.

En exécution de cette disposition, des projets portant fixation des recettes et des dépenses des comptes spéciaux pour les années 1922, 1923 et 1924 ont été déposés aux dates des 24 février 1922, 29 mars 1923 et 28 décembre 1923, mais ils n'ont pas été mis en discussion et, par conséquent, le Parlement ne les a pas examinés. D'autre part, l'application de la procédure budgétaire a été ajournée par l'article 13 de la loi du 28 décembre 1923, qui est ainsi conçu : « La mise en vigueur des dispositions de l'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921, relatif à l'application de la procédure budgétaire aux comptes spéciaux du Trésor, fixée au 1^{er} janvier 1924 par l'article 98 de la loi de finances du 30 juin 1923, est *reportée* à la date de promulgation de la loi fixant les recettes et les dépenses des comptes spéciaux visés à l'article 34 précité ».

Toutes ces mesures, prises en vue d'assurer au Parlement un contrôle plus efficace sur les opérations des comptes spéciaux du Trésor, se sont montrées insuffisantes ou sont demeurées lettre morte. La situation de ces opérations lui est tout simplement fournie à titre de renseignement. Elles ne figurent dans les états législatifs incorporés à la loi de finances que « par les dispositions prescrivant leur ouverture ou leur clôture, insérées dans le titre qui leur est consacré, et par des annuités inscrites au budget, destinées à couvrir les charges des emprunts de trésorerie au moyen desquels les services spéciaux s'exécutent, ou à leur attribuer des allocations » (7).

Ainsi, les comptes spéciaux échappent à l'application

(7) Allix, *op. cit.*, p. 118.

de la plupart des règles budgétaires. Le contrôle de la Cour des comptes y est aussi très restreint, celle-ci n'étant compétente que pour juger « les faits comptables » : « Elle peut donc s'assurer que les paiements et les encaissements sont réguliers et que le maniement de deniers ne donne lieu à aucune malversation, mais elle n'a pas qualité pour apprécier si le service en cause est administré avec ou sans souci des intérêts du Trésor. » (8).

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EXISTANT AVANT LA GUERRE.

Les comptes qui figurent dans le compte général de l'Administration des finances pour l'année 1913, où apparaît leur situation d'ensemble, sont les suivants (9) :

1° *Capitaux de cautionnements en numéraire* (10). — Ce compte spécial est *crédité*, comme nous l'avons vu précédemment, du montant en capital des cautionnements en numéraire des comptables versés au Trésor. Il est *débité* du capital des cautionnements remboursés aux intéressés.

2° *Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*, destiné à centraliser et à conserver provisoirement, en vue d'un emploi budgétaire ultérieur, les sommes versées par divers pour concourir à des dépenses d'intérêt public;

3° *Produit de legs et de donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques*. — Ce compte est de même nature que le précédent. Les sommes qui y rentrent proviennent des arrérages des legs et donations faits à l'Etat.

Les dons et legs sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations, qui verse les arrérages au Trésor sur la demande des administrations intéressées.

(8) Allix, *op. cit.*, p. 118.

(9) Nous les exposons selon l'ordre même du compte général de l'Administration des finances pour l'année 1913.

(10) Créé par la loi du 28 avril 1816.

4° *Produit de l'aliénation d'immeubles militaires*, affecté à divers travaux exécutés par les soins du ministère de la Guerre (11).

5° *Produit de l'aliénation de terrains provenant de fortifications des places déclassées*. — Ce compte est relatif aux opérations résultant d'un certain nombre de conventions passées entre l'Etat et les communes ou des particuliers pour la cession par l'Etat des terrains domaniaux provenant d'anciennes fortifications déclassées.

6° *Produit des prélèvements faits sur le Pari Mutuel en faveur de l'élevage*. — Ce compte spécial a pour objet de suivre l'emploi des prélèvements faits en faveur de l'élevage sur la masse des sommes versées au pari mutuel de chaque hippodrome.

7° *Redevances annuelles versées par la Banque de France*. — Les lois des 17 novembre 1897 et 29 décembre 1911 portant prorogation du privilège de la Banque ont imposé à celle-ci le versement d'une redevance annuelle calculée en fonction du taux de l'escompte et du montant de la circulation productive.

Le produit de cette redevance, éventuellement grossi de la participation de l'Etat aux bénéfices de la Banque (50 p. 100 des bénéfices au delà d'un dividende de 240 francs par action), a été intégralement affecté aux œuvres de crédit agricole et de crédit hôtelier et au fonds de dotation des banques populaires et de l'artisanat français.

Depuis la guerre, sous le double effet de l'augmentation du taux de l'escompte et de l'accroissement considérable de la circulation fiduciaire, le montant annuel des redevances s'est élevé notablement. Aussi la loi de finances du 19 décembre 1926 a-t-elle décidé (art. 66) que si les ver-

(11) La loi du 2 janvier 1890 concernait les immeubles militaires en France; la loi du 14 janvier 1890 ceux d'Algérie. Les effets de la première de ces deux lois sont épuisés.

sements annuels de la Banque dépassaient 115 millions, la moitié du surplus serait versée en recette au budget général de l'Etat.

8° *Avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France.* — Il s'agit de l'avance prévue par la loi du 17 novembre 1897 portant prorogation du privilège de la Banque. Ce compte spécial est de même nature que le précédent, n'en diffère que par l'origine des fonds et les destinataires des avances. Les sommes prélevées sur cette avance sont destinées à servir des avances sans intérêt aux caisses régionales de crédit agricole.

9° *Produit de l'émission d'obligations à court terme,* émises en exécution de la loi du 17 février 1898, relative au « perfectionnement du matériel d'armement et à la réinstallation de service militaire. »

Pour parer à l'insuffisance des ressources normales du compte spécial « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de service militaire » (V. plus loin, 23°) provenant des aliénations d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassées à compter du 17 février 1898 et spécialement des aliénations des terrains provenant du déclassement des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris, l'article 3 de la loi du 17 février 1898 a prévu l'émission d'obligations du Trésor à échéance maximum de six ans.

Le présent compte spécial a précisément pour objet de suivre le mouvement de ces obligations du Trésor.

10° *Produit de l'émission d'obligations à court terme* (remboursement de cautionnements). — L'article 41 de la loi du 26 décembre 1908 a prévu le remboursement des cautionnements en numéraire que les comptables de deniers publics ont été admis à remplacer par la caution solidaire d'associations françaises de cautionnement mutuel. Il est pourvu à ces remboursements au moyen de l'émission d'obligations à échéance maximum de six ans. Le

mouvement des obligations dont il s'agit est retracé dans le présent compte spécial et celui cité plus tard sous 36°. Les remboursements auxquels elles sont destinées à faire face sont compris parmi les remboursements de cautionnements qui figurent au débit du compte spécial « Capitaux de cautionnements en numéraire ».

Ce compte est *crédité* du produit des obligations négociées au fur et à mesure des versements effectués, les remboursements de cautionnements étant, comme on vient de voir, portés *au débit* du compte spécial « Capitaux de cautionnements en numéraire ».

11° *Produits affectés*, en exécution de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1904, à des subventions pour construction ou agrandissement de maisons d'écoles et à des subsides pour location.

12° *Avances de la Banque de France pour prêts aux sinistrés* (L. 18 mars 1910).

13° *Fonds affectés* au remboursement des avances de la Banque de France pour prêts aux sinistrés (L. 18 mars 1910).

14° *Taxe de fabrication* sur les alcools d'industrie affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools en vertu des lois des 25 février 1901 et 30 mars 1902.

15° *Trésor public*, service spécial d'obligations des chemins de fer de l'Etat (L. 13 juill. 1911).

16° *Avance de 20 millions faite au Trésor par la Banque de France*, affecté à l'organisation du crédit au petit commerce et à la petite industrie (L. 29 déc. 1911).

17° *Versement au Trésor de la valeur des billets à impression bleue de la Banque de France*. — Il ne s'agit plus ici d'une avance, mais d'un versement fait au Trésor, à titre définitif, d'une somme de 5 millions, prélevée sur le montant de tous les anciens billets à impression bleue,

sans fond rose, restant en circulation au 31 décembre 1911.

Au crédit de ce compte figure ce versement de 5 millions.

Ce compte est un compte d'attente et d'emploi, qui, par le fait même de non-emploi, constitue un compte provisoire de réserve.

18° *Avance de 2 millions faite à l'Etat par la Banque de l'Algérie.* — Ce compte a été crédité du montant de l'avance. A son débit, aucune somme n'a été portée, aucun remboursement n'étant effectué et ne devant l'être avant l'expiration du privilège.

19° *Compte provisionnel pour les exercices 1912, 1913 et 1914.* — Ce compte, créé par les articles 27 et 28 de la loi de finances du 27 février 1912, devait, en quelque sorte, servir de réservoir aux budgets de trois exercices 1912, 1913 et 1914, en ce sens qu'il devait subvenir aux insuffisances des recettes de ces budgets et, dans le cas contraire, bénéficier de leurs excédents. « L'idée, assez rationnelle en apparence, sur laquelle repose la combinaison du compte provisionnel est la suivante : il y a des budgets prospères qui laisseront des excédents; d'autres, au contraire, dont l'équilibre est malaisé à établir et qui se solderont en déficit. Cette situation, disait-on, a quelque chose d'artificiel. Elle tient, en effet, à l'annualité des budgets, dont chacun se règle à part. Si les budgets successifs étaient, au contraire, solidaires les uns des autres, les excédents serviraient à combler les déficits. Pour qu'il en soit ainsi, il suffit de faire communiquer entre eux les budgets qui se succèdent par l'intermédiaire d'un compte de trésorerie, dit « compte provisionnel ». (12).

La dotation initiale de ce compte était constituée par la somme de 158.719.980 fr. 54, que la Compagnie des chemins de fer de l'Est s'était engagée à rembourser à l'Etat

(12) Allix, *op. cit.*, p. 120.

par anticipation, au titre du capital de sa dette de garantie d'intérêts. Le budget de 1912 les absorba pour s'équilibrer, et le compte fut remboursé avec les plus-values de 1911; le budget de 1913 refit au compte un prélèvement égal, qui fut remboursé sur les plus-values de 1912; le reliquat du compte (112 millions) fut appliqué à l'équilibre du budget de 1914 et le compte fut clôturé par la loi de finances du 15 juillet 1914. Le solde créditeur de ce compte, qui devait être clos au 31 décembre 1914, est transporté à cette date au compte spécial « Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts ».

20° *Avance au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts causés par le tremblement de terre du 29 avril 1897.*

21° *Avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone des 27 et 28 février 1898.*

22° *Prêts faits à l'industrie.* — Ces prêts, autorisés par la loi du 1^{er} août 1860, pouvaient atteindre 40 millions; ils étaient faits à l'industrie, au taux de 5 p. 100, pour le renouvellement ou l'amélioration de son matériel.

23° *Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.* — La Caisse des chemins vicinaux avait été créée par la loi du 11 juillet 1868 pour faire aux communes et aux départements des avances en vue de l'achèvement des chemins vicinaux.

La Caisse des constructions scolaires (ou caisse des lycées, collèges et écoles primaires), instituée par la loi du 3 juillet 1880, avait pour objet de payer les subventions accordées par l'Etat et d'assurer les avances prévues par les lois en vigueur pour la construction, l'amélioration et l'installation des établissements secondaires et primaires d'enseignement.

Ces caisses ont été supprimées par la loi de finances du 26 juillet 1893 (art. 53) à raison de la politique des incor-

porations. Ce compte spécial a été ouvert pour suivre la liquidation de ces deux comptes.

24° *Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts* ⁽¹³⁾.

25° *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de service militaire* ⁽¹⁴⁾. — Créé par la loi du 17 février 1898, ce compte a pour objet de retracer les opérations de perfectionnement du matériel d'armement et de réinstallation de services militaires.

A son crédit sont portés les produits des aliénations d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassées à compter du 17 février 1898 et spécialement des aliénations des terrains provenant des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris.

26° *Avance au Gouvernement crétois*.

27° *Avances aux caisses régionales et départementales des retraites ouvrières* (L. 5 avril 1910).

28° *Avance du Trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 mars 1912, relative à la constitution de la flotte de guerre*.

29° *Trésor public, service spécial de rentes 3 p. 100 amortissables créées par la loi du 11 juin 1878*. — Ce compte suit les opérations des rentes 3 p. 100 amortissables créées par la loi du 11 juin 1878. Il est purement et simplement destiné à dégager la situation du 3 p. 100 amortissable et ne peut avoir aucune conséquence financière.

30° *Trésor public, service spécial d'obligations à court terme* (L. 17 févr. 1898). — Ce compte est de même nature que celui précité sous 9°.

31° *Trésor public, service spécial de bons remis à la Banque de l'Algérie*. — Ce compte spécial relatif aux bons

(13) Nous en avons parlé précédemment.

(14) V. les comptes 9° et 30°.

du Trésor représentant le montant des avances consenties doit englober ceux concernant les deux avances : celle de 3 millions prévue par la convention du 30 janvier 1900 et celle de 2 millions prévue par la convention du 30 novembre 1911 (V. plus haut le compte spécial 18°).

32° *Trésor public, service spécial d'obligations amortissables par annuités terminables en 1923 remises à la Caisse des dépôts et consignations en contre-valeur de la dette du Trésor.* — Ce compte suit la situation des obligations du Trésor remises, en conformité de l'article 41 de la loi de finances du 3 mars 1902, à la Caisse des dépôts et consignations pour le paiement de la masse, établie au 1^{er} juillet 1902, des capitaux encore dus aux diverses caisses gérées par cet établissement, en raison des avances consenties par elles à différents titres.

Il s'agissait ici d'un compte d'ordre destiné à suivre l'amortissement d'une dette du Trésor.

33° *Trésor public, service spécial d'annuités remises à la Caisse des dépôts et consignations (L. 31 déc. 1907, art. 24 et 25).* — Ce compte retrace une véritable opération d'amortissement par laquelle l'Etat : 1° annulait sur le Grand-Livre de la Dette publique un capital nominal de 263 millions de rentes 3 p. 100 perpétuelles appartenant à la Caisse des dépôts et consignations; 2° remettait à celle-ci, pour la rembourser de cette somme, 57 demi-annuités semestrielles en obligations du Trésor échéant, la dernière, le 1^{er} avril 1936.

34° *Trésor public, service spécial d'annuités remises à la Caisse des dépôts et consignations (L. 10 avril 1908).* — Ce compte suit les prêts au taux de 2 p. 100 effectués pour le compte de l'Etat par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse aux sociétés régionales de crédit immobilier aux termes de l'article 2 de la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché.

Il a le même caractère que les deux précédents.

35° *Trésor public, service spécial de coupons d'annuité remis à la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest* (L. 21 déc. 1909). — Ce compte suit les opérations de paiement par l'Etat à la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest des sommes dues à cette Compagnie aux termes de la convention de rachat du 28 octobre 1909, approuvée par la loi du 21 décembre 1909.

36° *Trésor public, service spécial d'obligations à court terme* (remboursements de cautionnements). — Créé par la loi du 26 décembre 1908, ce compte spécial constitue la contre-partie du compte spécial précité sous le 10°, créé par la même loi du 26 décembre 1908.

Il présente donc un solde débiteur égal à celui-là. C'est ce solde qui, contradictoirement avec le présent compte, est porté dans les écritures générales du Trésor parmi les effets à payer.

Ce compte spécial présente donc la dette contractée par l'Etat pour rembourser le capital des cautionnements admis à être remplacés par la garantie des associations de cautionnement mutuel.

37° *Trésor public, service spécial de bons remis à la Banque de France pour les avances faites en vertu de la loi du 18 mars 1910* (prêts aux sinistrés) ⁽¹⁵⁾.

38° *Produit de l'émission des obligations des chemins de fer de l'Etat* ⁽¹⁶⁾.

MULTIPLICATION DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS LA GUERRE.

Au cours de la dernière guerre, l'Etat a été appelé, d'une part, à étendre considérablement les opérations d'avances qu'il réalisait antérieurement au profit d'Etats étrangers

(15) Ce compte spécial est en connexité étroite avec ceux sous 12° et 13°.

(16) V. le compte spécial cité plus haut sous 15°.

et à ajouter à ces opérations des cessions de matériel; d'autre part, à assumer la gestion d'un certain nombre d'entreprises industrielles ou commerciales d'une ampleur sans précédent en vue de suppléer l'initiative privée. « L'Etat s'est fait ravitailleur de la population civile, en vivres, en chaussures nationales, en produits chimiques, etc., gérant d'une flotte de commerce, entrepreneur de travaux de culture, fournisseur de matériel agricole et industriel pour les régions dévastées, marchand des produits des stocks que le Gouvernement américain lui a cédés après la fin des hostilités, etc. » (17).

On a pu souvent prétendre, avec raison d'ailleurs, que la spécialité de l'exercice, l'impossibilité de prévoir longtemps à l'avance des dépenses et des recettes essentiellement variables suivant les besoins et suivant les cours des marchandises et du change, étaient des obstacles insurmontables à l'inscription de telles opérations dans le budget général. Pour les décrire, c'est à la formule des services spéciaux du Trésor que l'on a recouru : ainsi s'explique l'importance anormale que ces services ont prise depuis 1914 dans la comptabilité de l'Etat. Alors qu'en 1913 le montant total des recettes et des dépenses effectuées à ce titre n'atteignait pas 700 millions, c'est à une trentaine de milliards que s'élevait pour 1920 la somme correspondante.

Il est évident qu'il est « contraire aux principes sur lesquels repose notre régime politique qu'une telle masse d'opérations intéressant les deniers publics échappent presque entièrement à l'approbation préalable et au contrôle du Parlement. L'extension prise par les services spéciaux du Trésor serait donc critiquable à ce titre, même si la création et le maintien de chacun d'entre eux,

(17) Allix, *op. cit.*, p. 122.

considéré isolément, pouvaient se justifier à tous autres égards » (18).

Les comptes spéciaux du Trésor créés pendant la guerre et aussitôt après la guerre sont les suivants (19) :

1° *Avances aux chambres de commerce.* — En vue de parer à la désorganisation du commerce libre qu'avait entraînée la mobilisation et d'assurer le ravitaillement de la population civile, le Gouvernement a, dès le début des hostilités, consenti des avances à des chambres de commerce chargées de constituer des approvisionnements et de les rétrocéder ensuite sans pertes ni bénéfices. Des avances ont été consenties à diverses chambres de commerce en vertu de lois. *Pour chacune d'elles un compte spécial a été ouvert* en vue de suivre les opérations; au crédit sont portés les remboursements effectués par les chambres bénéficiaires.

Les comptes des avances aux Chambres de commerce ont été clos par l'article 12 de la loi du 28 décembre 1924 et le recouvrement des avances en souffrance a été confié au service d'apurement des comptes spéciaux.

2° *Avances à des gouvernements alliés ou établissements étrangers.* — Ce compte spécial a pour objet de faire face aux avances consenties aux Gouvernements belge et serbe, à la Banque de Monténégro et au Gouvernement hellénique (20), puis aux Gouvernements roumain, polonais, tchécoslovaque et albanais.

3° *Cession de matériel à des gouvernements étrangers.* — Depuis le début des hostilités, les cessions du matériel de munitions et généralement les prestations en nature de

(18) Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1922.

(19) Nous ne prétendons point citer tous les comptes spéciaux depuis la guerre.

(20) Loi du 26 décembre 1914, ratifiant les décrets du 27 octobre et du 20 novembre 1914, puis les lois des 1^{er} avril 1915, 29 décembre 1915, 16 février 1917, 4 août 1917, 22 mars 1918 et 30 mars 1918, etc.

toute sorte étaient faites par le Gouvernement français à des Gouvernements alliés.

Le présent compte, créé par la loi du 29 septembre 1917, est *débité* de la valeur des cessions ou prestations consenties. Il est *crédité* du montant des remboursements effectués.

4° *Avances à la Commission européenne du Danube :*

a) 1° consentie par la loi du 9 novembre 1915, 400.000 avec 5 p. 100;

b) 2° consentie par la loi du 22 janvier 1917, 400.000 avec 6 p. 100.

5° *Avance au budget général de l'Afrique Occidentale Française*, autorisée par la loi du 17 janvier 1916; ce compte spécial concerne une avance pouvant atteindre 15.500.000 francs.

6° *Avance aux sociétés coopératives ouvrières, aux sociétés coopératives de consommation et avances aux banques populaires de crédit*, constituant trois comptes spéciaux; tous les trois sont prélevés sur l'avance de 20 millions faite par la Banque de France en vertu de la convention du 11 novembre 1914, ratifiée par la loi du 29 décembre suivant.

7° *Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la Défense nationale.* — Pour seconder l'adaptation des établissements industriels aux besoins de la guerre, pour favoriser la création d'usines nouvelles, pour faciliter l'approvisionnement en matières premières, la constitution des outillages, le ministère de la Guerre avait été amené, dès la période initiale de la guerre, à faire des avances aux industriels travaillant pour la défense nationale dans les conditions prévues par les décrets des 27 mars et 15 juillet 1915 et la loi du 28 septembre 1915. Ces avances étaient prélevées sur les crédits budgétaires du ministère de la Guerre. Mais il s'agissait d'avances remboursables, qui ne constituaient pas, par conséquent,

des charges définitives pour l'Etat et qui n'étaient pas à leur place dans le budget. Aussi, la loi du 27 janvier 1917 a-t-elle décidé de porter ces opérations à un compte de services spéciaux du Trésor.

8° *Avances aux armateurs pour achats et constructions de navires.* — Afin d'augmenter la flotte de charge française, la loi du 13 avril 1917 a prévu que des avances pourraient être faites sur les ressources du Trésor aux entreprises françaises d'armement, en vue de l'achat ou de la construction de navires, et elle a réglé les conditions d'attribution et de remboursement de ces avances, ainsi que la comptabilité à tenir par le Trésor.

Le système d'avances aux armateurs institué par la loi précitée ne survécut pas à la loi du 10 février 1918, qui autorisa la réquisition de la totalité de la flotte marchande française et l'achat et la construction de navires directement par l'Etat. Aussi n'a-t-il été effectué aucune opération au titre des comptes spéciaux de la loi du 13 avril 1917 pendant les années 1917 à 1919 inclus. Mais en 1920 un certain nombre d'avances, à paiements échelonnés, furent consenties à la fois pour achats et constructions de navires.

Ce compte a été clos au 30 juin 1924, par l'article 1^{er} de la loi du 8 août 1924, relative aux comptes spéciaux de la marine marchande, et la liquidation des opérations restant à effectuer a été confiée au service d'apurement.

9° *Assurances maritimes contre les risques de guerre.* — Ce compte a été créé par l'article 16 de la loi du 29 septembre 1917. En présence de l'impossibilité dans laquelle se trouvaient, au début des hostilités, les armateurs et les commerçants de trouver auprès des assureurs privés, à des conditions raisonnables, les garanties voulues contre les risques de guerre maritime, le Gouvernement avait décidé, dès le mois d'août 1914, de se faire assureur lui-même en consentant des polices d'assurances. Ces opérations,

d'abord suivies à un compte de trésorerie, ont été transférées à un compte spécial du Trésor à partir du moment où le service des assurances maritimes a été rattaché au Sous-Secrétariat d'Etat de la marine marchande et des transports maritimes. Ce compte spécial devait être clos le 30 juin 1923, la liquidation des opérations restant à effectuer étant confiée au service d'apurement.

10° Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général détruites ou endommagées par faits de guerre. — Créé par l'article 3 de la loi du 29 juin 1917, ce compte a reçu sa dénomination de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1917. Il était alimenté sur ressources générales de la Trésorerie.

11° Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt local détruites ou endommagées par faits de guerre (créé par l'article 9 de la loi du 3 décembre 1917). — Ce compte se liait à des opérations dont l'imputation définitive devait être réglée ultérieurement par la législation sur la réparation des dommages de guerre.

12° Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion. — Le compte spécial de l'Office de reconstitution agricole a été créé par la loi du 3 août 1917 pour constater les opérations d'achats et de cessions faits par l'Etat et intéressant la reconstitution et la reprise de la vie agricole dans les départements victimes de l'invasion.

L'article 6 de la loi des douzièmes provisoires du 28 décembre 1923 sur le budget spécial des dépenses recouvrables a prononcé la clôture du compte spécial de l'Office de reconstitution agricole au 30 juin 1924; les opérations restant à effectuer sont liquidées, depuis le 1^{er} juillet 1924, par le service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor.

13° Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion. — Créé par l'article 13 de la loi du 6 août 1917, ce compte concerne les opérations d'achats

et de cessions faits par l'Etat en vue de la reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion.

Il est de même nature que le précédent. Il est clos depuis le 31 mars 1924, en vertu de la loi du 28 décembre 1923.

14° *Transports maritimes : Achats et constructions de navires.* — Ce compte spécial a été ouvert par la loi du 25 mars 1918 en vue de suivre deux catégories d'opérations :

- a) l'exploitation de la flotte commerciale de l'Etat, et
- b) les acquisitions de navires par l'Etat et les constructions neuves effectuées pour lui.

Ce compte est clos le 30 juin 1923, la liquidation des opérations restant à effectuer étant confiée au service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor.

15° *Alimentation nationale en pain.* — La loi du 9 août 1920 relative à l'alimentation nationale en pain⁽²¹⁾, tout en décidant la clôture de l'ancien compte spécial du ravitaillement⁽²²⁾, a autorisé, par son article 6, l'ouverture, parmi les services spéciaux du Trésor, d'un nouveau compte « exclusivement destiné à retracer les opérations de recettes et de dépenses qui seront effectuées pour l'application de ladite loi, à partir du premier jour du mois qui en suivra la promulgation ». Mais tandis que, pour l'ancien compte du ravitaillement, les opérations de recettes et de dépenses n'étaient soumises à la sanction du Parlement qu'après coup, sous la forme de demandes de crédits supplémentaires de régularisation destinés à com-

(21) L'Etat payait des allocations pour la réduction du prix du pain dans les conditions du décret du 13 juillet 1917.

(22) Etant donné que le compte spécial du ravitaillement est le plus considérable de tous ceux créés pendant la guerre, nous lui consacrons plus loin une place à part.

bler le déficit de la gestion, les opérations du nouveau compte ont fait l'objet d'une autorisation législative préalable. Ainsi, l'article 6 de la loi précitée stipule :

« Des dispositions législatives spéciales fixeront les crédits affectés au paiement des dépenses dudit compte, ainsi que les évaluations corrélatives de recettes. La différence entre les prévisions de dépenses et les évaluations de recettes fera l'objet d'un crédit qui sera inscrit à un chapitre du budget du ministère du Commerce et de l'Industrie à titre de subvention de l'Etat au service du ravitaillement. »

« Un décret contresigné par le ministre du Commerce et de l'Industrie et par le ministre des Finances réglera le fonctionnement et la comptabilité du nouveau compte, qui sera clos le 31 décembre 1921 et soumis à l'approbation des Chambres dans le trimestre suivant. Les prescriptions relatives à la spécialité des exercices ne sont point applicables aux opérations à décrire à ce compte. »

En exécution de ces prescriptions, une loi du 12 août 1920 a fixé à 40.366.000.000 les dépenses du nouveau compte spécial pour la campagne 15 août 1920-15 août 1921 et a réparti cette somme entre des chapitres déterminés. La même loi fixe à une somme égale les recettes applicables audit compte spécial pour la même période. D'autre part, cette loi a ouvert sur le budget du ravitaillement de l'exercice 1920 un crédit de 1.304.250.000 francs en vue de couvrir l'insuffisance de recettes du compte spécial des céréales panifiables⁽²³⁾ pour la campagne 1920-1921.

Bien que l'article 6 de la loi du 9 août 1920 ait prononcé la clôture de ce compte au 31 décembre 1921, celui-ci ne fut clos que par la loi du 1^{er} décembre 1922, la date primitive (31 déc. 1921) étant deux fois prorogée (l'ar-

(23) V. plus loin le compte spécial du ravitaillement.

ticle 72 de la loi du 31 décembre 1921 et l'article 12 de la loi du 30 juin 1922). La liquidation complète des opérations a été confiée au service d'apurement des comptes spéciaux.

16° *Approvisionnement en produits chimiques.* — Ouvert par l'article 18 de la loi du 20 juin 1918 créant un office central des produits chimiques agricoles qui avait à intervenir en vue d'achats et de cessions, ce compte a été clos par l'article 74 de la loi du 31 décembre 1921 et rattaché au service d'apurement par la loi du 1^{er} décembre 1922.

17° *Service des essences et pétroles.* — Pour retracer les opérations de recettes et de dépenses effectuées à partir du 1^{er} août 1920 par le commissaire général des essences et des pétroles, en exécution de l'article 106 de la loi du 25 juin 1920, la loi de finances du 31 juillet 1920 (art. 70) a prescrit l'ouverture d'un compte spécial intitulé : « Service des essences et des pétroles ». Un décret du 17 novembre 1920 en a réglé le fonctionnement et la comptabilité.

Le compte a été clos au 31 décembre 1923 par l'article 6 de la loi du 28 décembre 1923, qui a confié au service d'apurement la liquidation des recettes et des dépenses restant à effectuer ou à régulariser au titre du compte clos.

18° *Liquidation des installations et des stocks de matériel de chemins de fer et de transports cédés au Gouvernement français par le Gouvernement britannique.* — Aux termes d'une convention passée le 1^{er} décembre 1919 avec le Gouvernement britannique, l'Etat français se rendit acquéreur d'un important matériel de chemins de fer et de transports (ports maritimes et navigation fluviale) qu'il se proposait de revendre.

L'article 69 de la loi de finances du 31 juillet 1920 a autorisé l'ouverture dans les écritures du Trésor d'un

compte spécial. Ce compte a été clos au 31 décembre 1923 par l'article 12 de la loi du 28 décembre 1923.

19° *Travaux de culture*. — La loi du 7 avril 1917, relative à la mise en culture des terres abandonnées, a décidé que, pendant la durée de la guerre et la campagne agricole qui suivrait la cessation des hostilités, l'Administration de l'agriculture serait autorisée à prêter le compte des départements, communes, comités d'action agricole, associations, syndicats agricoles ou particuliers.

Les opérations de recettes et de dépenses effectuées à ce titre devaient être constatées à un compte spécial intitulé « Travaux de culture ». Ce compte a été clos au 31 décembre 1923 par l'article 6 de la loi du 28 décembre 1923.

20° *Réquisitions civiles et cessions*. — Opérations relatives au service de la chaussure nationale. Créé par la loi du 23 novembre 1918 en vue de constater les opérations de recettes et de dépenses faites tant en vertu de cette loi que de celle du 3 août 1917, ce compte spécial devait comprendre deux sections distinctes : 1° réquisition civile; 2° chaussure nationale. La réquisition civile n'ayant pas fonctionné, la première section n'a donné lieu à aucune opération.

La deuxième section a été close à la date du 31 décembre 1923 par l'article 12 de la loi du 28 décembre 1923.

21° *Approvisionnement de combustibles*. — Ce compte tire son origine du décret du 4 décembre 1914, qui autorisa le ministre des Finances à faire aux chemins de fer de l'Etat, à concurrence de 15 millions de francs, des avances ayant pour objet de faciliter l'achat, l'importation et la vente aux particuliers des charbons nécessaires au ravitaillement de la population civile pendant la durée des hostilités.

Un autre décret, rendu le 9 janvier 1915 et abrogé par celui du 15 février 1916, a réglé les formes de la comptabilité des opérations et prescrit l'ouverture dans les écri-

tures de l'Administration des chemins de fer de l'Etat d'un compte trésorerie dit « Approvisionnement de combustibles ».

Ce compte fut appelé plus tard *Compte spécial des chemins de fer de l'Etat* ou *Compte spécial des charbons*, et on le considéra comme un compte spécial du Trésor bien qu'il n'eût avec ce dernier d'autre liaison que le prêt initial de 45 millions de francs.

Mais peu après, les difficultés du ravitaillement conduisirent le Gouvernement à élargir le cycle des opérations prévues. Il fut nécessaire d'affecter les combustibles importés au titre du compte spécial non seulement aux besoins de la population civile, mais encore et surtout à l'approvisionnement des industries travaillant pour la défense nationale et tous les services publics.

En octobre 1916, une flotte de secours fut constituée avec l'aide des Anglais pour assurer les transports de marchandises diverses pour lesquelles on avait dû jusqu'alors avoir recours à l'affrètement onéreux de navires battant pavillon neutre. La gestion technique de cette flotte fut assurée par les services des transports maritimes, mais le décret du 21 novembre 1916 en confia le service financier aux chemins de fer de l'Etat, qui devaient y pourvoir au moyen du compte « Approvisionnement de combustibles ». De multiples opérations lui ont encore été imputées.

La clôture de ce compte fut prononcée par le décret du 14 mai 1924 à la date du 31 mai 1924 et l'achèvement de ces opérations a été confié au service d'apurement.

22° *Apurement des comptes spéciaux du Trésor.* — En vue de faciliter la liquidation des comptes spéciaux du Trésor, ou de certaines opérations commerciales de l'Etat issues de la guerre, la loi du 1^{er} décembre 1922 a institué au ministère des Finances un service d'apurement, par son article 1^{er} ainsi conçu : « A partir du 1^{er} janvier 1923, les opérations de recettes et de dépenses restant à effectuer

ou à régulariser au titre des services spéciaux du Trésor, dont la clôture aura été prononcée, seront inscrites à un compte unique d'apurement à ouvrir dans les écritures du Trésor sous la rubrique : « Apurement des comptes spéciaux du Trésor »;

» Cette disposition s'appliquera, dès le 1^{er} novembre 1922, aux comptes spéciaux du ravitaillement et au compte des approvisionnements en produits chimiques agricoles qui sont clos au 31 octobre 1922 en vertu des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 1922.

» L'article 34 de la loi de finances du 30 avril 1921 ne sera pas applicable au compte « Apurement des comptes spéciaux du Trésor ».

» Les opérations visées à l'alinéa précédent seront effectuées par un service placé sous l'autorité exclusive du ministre des Finances.

» Ce service sera également chargé, dans les conditions déterminées par l'article 9 de la présente loi, d'achever les opérations prévues par la loi du 18 avril 1919 relative à la liquidation des stocks constitués par l'Etat en vue des besoins de la guerre. »

Les opérations ci-dessus sont suivies et constatées par un agent comptable justiciable de la Cour des comptes (art. 2). Elles sont soumises à la législation sur le contrôle des dépenses engagées. Le chef du service peut, par délégation du ministre des Finances, émettre les titres de recettes; ces titres, revêtus de sa signature, sont exécutoires dans les conditions de l'article 54 de la loi du 13 avril 1898 (art. 4).

Pour hâter la rentrée des sommes dues au Trésor, souvent depuis de nombreuses années, la loi a prévu que, « à défaut de paiement dans un délai de quinze jours à compter de la promulgation de la présente loi, les redevables sont astreints, sur les sommes dont ils seront reconnus débiteurs, au paiement d'un intérêt de retard calculé

au taux de 8 p. 100 par an et qui courra du jour de ladite promulgation » (art. 5). Cette disposition a été reproduite avec les variantes nécessaires dans presque toutes lois qui ont clôturé des comptes spéciaux.

L'exposé des motifs du projet de la dite loi s'exprime ainsi sur son but :

« Le Parlement, justement préoccupé des dangers qu'ils faisaient courir aux finances publiques, a prononcé la clôture de plusieurs comptes spéciaux du Trésor créés depuis le 1^{er} août 1914.

» En particulier, les comptes du ravitaillement de la population civile qui, aux termes de l'article 72 de la loi de finances du 31 décembre 1921, devaient être clos à la date du 30 juin 1922, seront clos le 31 octobre prochain (L. 30 juin 1922, art. 12)...

» La Cour des comptes et le Département des finances ont constaté, à diverses reprises, l'existence de restes à recouvrer très élevés sur certains de ces comptes spéciaux. Cette situation, pour regrettable qu'elle soit, s'explique par le fait que les opérations ont atteint plusieurs dizaines de milliards et qu'au début de fonctionnement de certains services pendant la guerre, les préoccupations de régularité financière ont souvent passé au second plan. Il a pu, en outre, se produire des négligences dans la liquidation des droits de l'Etat; le recouvrement des créances a rencontré des difficultés ou n'a pas été poursuivi avec toutes les diligences désirables... »

Le service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor a assuré ainsi la liquidation de 22 comptes qui lui ont été rattachés au fur et à mesure de la clôture de leurs opérations.

*
* *

Créés sous la pression des nécessités presque toujours en toute hâte, ces comptes spéciaux n'ont pas reçu, pour

la plupart, une organisation logique et rationnelle où chacun ait son rôle net et sa responsabilité assurée; ils ont été en général conduits sans conceptions d'ensemble préalables.

La guerre y a apporté une forme d'autoritarisme qui s'accorde mal avec l'intelligence des affaires et la souplesse que celles-ci nécessitent; elle y a introduit un personnel difficilement recruté, des auxiliaires que leur mauvaise santé beaucoup plus que leurs connaissances spéciales avait rendus disponibles, la mobilisation ayant enlevé beaucoup d'agents expérimentés des services réguliers qui y auraient pu apporter de saines traditions...

Aussi, la gestion des services spéciaux du Trésor créés pendant la guerre est-elle critiquable à beaucoup de points de vue.

« Les comptes spéciaux resteront une des caractéristiques principales de nos finances pendant la guerre et la période consécutive. *Dans l'histoire des budgets de la France, le développement anormal qu'ils ont pris à certaines dates est révélateur... des époques de laisser-aller ou d'embarras financiers. Leur suppression est, au contraire, le propre des époques de redressement.*

» L'année 1921 marquera à cet égard un progrès considérable puisque, avant son terme, la plupart des opérations actives des comptes spéciaux auront pris fin et que tous les grands comptes de guerre seront en pleine liquidation. Cette question si importante des comptes spéciaux a fait l'objet de la préoccupation constante du Gouvernement. C'est pour lui une grande satisfaction de penser qu'en 1922 la Trésorerie, qui doit satisfaire à tant de besoins, sera allégée de la plus grande partie des charges extrabudgétaires qui l'ont si lourdement grevée au cours des dernières années. » (24).

(24) Exposé des motifs du projet de budget, pour 1922.

SECTION II

Compte spécial : Alimentation en blé et en farine de la population civile.

(Compte spécial du ravitaillement.)

Ce compte spécial fut un des plus importants de ceux qui furent créés pendant la guerre. Ses opérations se sont élevées à des dizaines de milliards.

ORIGINE.

Créé par la loi du 16 octobre 1913, en vue de réaliser et de suivre les opérations d'achat et de revente du blé et des farines par le service du ravitaillement au profit de la population civile, ce compte se rattachait à des mesures contemporaines des premiers jours de la guerre.

Un décret du 6 août 1914 avait déjà institué, sous la présidence du ministre de l'Intérieur, une commission supérieure chargée d'étudier les questions intéressant le ravitaillement de la population civile, les mesures à prendre en ce qui concerne les main-d'œuvre rurale, le chômage, l'assistance et l'hygiène. D'autre part, un second décret, de la même date (6 août 1914), avait créé, près le ministère du Commerce, une commission chargée de réunir toutes les informations concernant les ressources venant de l'extérieur, destinées à l'approvisionnement.

Par le décret du 8 septembre 1914 fut créé, sous l'autorité du ministre du Commerce, un service chargé de concourir au ravitaillement de la population civile en facilitant l'importation et la répartition des denrées essentielles à son alimentation. Un arrêté du 10 septembre 1914 régla l'organisation de ce service, qui avait encore pour mission de rechercher et d'évaluer les ressources existantes en denrées et marchandises essentielles à l'alimen-

tation de la population civile; il devait faire connaître aux autorités les centres d'approvisionnement ou de dépôts et intervenir pour faciliter le transfert et la répartition des ressources selon les besoins de la consommation. Il faisait procéder à des enquêtes et au recensement des entrées et sorties des marchandises, principalement dans les ports. Il veillait à la reconstitution des stocks au fur et à mesure de leur épuisement et se préoccupait des quantités qu'il y avait lieu d'importer de l'extérieur. Il avait à s'entendre avec l'autorité militaire pour faire concorder, suivant l'intérêt général, les dispositions à prendre; en un mot, il centralisait tous les renseignements et prenait toutes les mesures de nature à concourir au ravitaillement de la population civile.

Ainsi, du fait même de la création du service de ravitaillement pour l'alimentation de la population civile, la question financière fut posée et la première opération comptable consista à demander au Parlement de voter les crédits pour en assurer l'existence.

Les premiers crédits afférents au service de ravitaillement pour l'alimentation de la population civile rattaché au ministère du Commerce furent votés successivement, à savoir :

pour l'exercice 1914, crédit de	19.000 francs;
pour l'exercice 1915, crédit de	57.000 francs;
pour l'exercice 1916, crédit de	132.000 francs;
pour l'exercice 1917 ⁽²⁵⁾ , crédit de	666.232 francs;
pour l'exercice 1918, crédit de	2.711.730 francs.

Les chiffres des dépenses nécessitées par les services du ravitaillement, exposés ci-dessus, nous montrent au mieux la progression constante et considérable de celles-ci dès le début de la guerre.

(25) Par suite de la création du ministère du Ravitaillement, le 20 mars 1917, un *budget spécial* fut établi pour les besoins de ce ministère.

LA LOI DU 16 OCTOBRE 1915 ET SES SUITES.

La loi du 16 octobre 1915, qui instituait la réquisition des blés et farines nécessaires à l'approvisionnement de la population civile, chargeait le ministre du Commerce, d'une part, d'effectuer des achats de blé et farine à l'intérieur, aux colonies ou à l'étranger, et, d'autre part, de répartir ces denrées suivant les nécessités de la consommation, par voie de cession : les opérations de recettes et de dépenses effectuées en conformité de ces dispositions devaient être constatées à un compte spécial, intitulé « Alimentation en blé et en farine de la population civile ».

Pour l'exécution de ces opérations, la même loi, dans son article 6, prévoyait un *fonds de roulement de 120 millions*. Cette somme, reçue par l'ouverture d'un crédit budgétaire, ainsi que le produit des cessions, devaient être portés au *crédit* de ce compte; à son *débit* était porté le montant des achats amiables ou par réquisition et des frais accessoires de transport, chargement, déchargement, réception, manutention, magasinage, conservation et répartition des denrées.

L'article 7 de ladite loi disposait que le total des engagements des dépenses pour les achats de blés et de farines à l'étranger, y compris les frais accessoires, ne pourrait excéder 209 millions sans tenir compte des rentrées provenant des ventes effectuées, c'est-à-dire que, à aucun moment de ces opérations, le ministre chargé du ravitaillement ne pouvait avoir un découvert dépassant 209 millions.

Dès le début du service, il fut admis que, pour des raisons de politique sociale, les blés et farines pourraient être vendus à *perte* (c'est ce qu'on a appelé *la politique du pain*) : les pertes seraient imputées sur le fonds de roulement.

La loi du 20 avril 1916, complétée par celle des 30 octo-

bre 1916 et 4 avril 1918, a stipulé qu'il pourrait être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisition d'un certain nombre de denrées ou substances telles que sucres, cafés, pétroles, essences, engrais chimiques, soufre, sulfate de cuivre (L. 20 avril 1916); beurres, fromages, tourteaux alimentaires (L. 30 oct. 1916); graisses oléagineuses, riz, miel et pâtes alimentaires, viandes et poissons conservés, boissons alimentaires, fourrages (L. 4 avril 1918).

Cette loi du 20 avril 1916 spécifiait qu'il serait ouvert au compte spécial institué par la loi du 16 octobre 1913 une deuxième section pour ces *produits et substances divers* destinée à retracer les opérations de leurs recettes et de leurs dépenses.

Cette deuxième section ne se distinguait de la première (blés et farines) qu'en ce qui concerne le débit du compte, où l'on inscrivait le montant des achats et les frais accessoires.

Le crédit auquel on portait le fonds de roulement de 120 millions de francs et les produits des ventes et cessions faites par l'Etat était commun aux deux sections.

Dès le début, diverses mesures ont été prises en vue d'assurer le contrôle et le fonctionnement régulier de ces opérations.

Ainsi, la loi du 16 octobre 1913 portant ouverture au ministère du Commerce, sur l'exercice 1913, de crédits additionnels aux crédits provisoires pour procéder à des opérations d'achat et de vente de blés et de farines pour le ravitaillement de la population civile (loi qui fut suivie du décret du 27 octobre 1913, rendu pour l'application de cette loi), disposait, en son article 3, que ces opérations seraient justifiées à la Cour des comptes par un agent comptable responsable des dites opérations.

De même, la loi du 16 octobre 1913 contenait aussi des dispositions destinées à assurer le fonctionnement méthodique du service. C'est ainsi qu'elle avait décidé :

1° qu'une situation de compte, établie à la fin de chaque trimestre et faisant ressortir les bénéfices ou pertes résultant des opérations, serait communiquée au ministre des Finances;

2° que les dispositions législatives et réglementaires concernant le contrôle des dépenses engagées seraient applicables aux dépenses à porter au compte spécial.

Mais toutes ces mesures se sont montrées peu efficaces ou, tout au plus, sont restées inapplicables. Ainsi, le contrôleur des dépenses engagées ne fut nommé que par le décret du 30 août 1917.

Aussi, la situation de ce compte spécial ne tarda pas à attirer l'attention du Parlement.

Lors de la discussion des crédits provisoires du troisième trimestre de 1917, M. Milliès-Lacroix critiqua très vivement au Sénat les procédés du service de ravitaillement.

« Certains services, disait-il, ont réellement oublié que nous étions en temps de guerre et le service du ravitaillement général notamment.

» ... Jamais les Chambres n'ont été saisies des résultats des opérations faites, bien qu'elles eussent pris un très grand développement. On sait, en effet, les achats considérables effectués à l'étranger, ainsi que les acquisitions également très importantes réalisées à l'intérieur, soit à l'amiable, soit par voie de réquisition.

» ... Donc, on ne nous a point fait connaître les opérations trimestrielles, prescrites par la loi : désireuse de s'éclairer, la Commission des finances a demandé au service du ravitaillement général de vouloir bien lui communiquer ces situations. Elle a été profondément surprise d'apprendre qu'elles n'avaient jamais été établies et que, tout au plus, deux bilans généraux avaient été arrêtés, l'un au 31 juillet 1916, l'autre au 31 décembre de la même année. » (26).

(26) Voir le rapport de M. Milliès-Lacroix au Sénat, doc. parl., Sénat, 1917, n° 210, p. 17 à 27 et 112 à 116.

Prenant les chiffres du bilan au 31 décembre 1916, M. Milliès-Lacroix constatait alors que les pertes se montaient à environ 400 millions, auxquels il fallait ajouter 229 millions, montant des droits de douane et d'enregistrement payés et des frais de commission.

Il indiquait également que les opérations avaient porté sur une somme de 1.717 millions en dépenses et de 869 millions en recettes, ce qui faisait une différence en débit de 848 millions.

Le montant du fonds de roulement de 120 millions et le total des engagements de dépenses, soit 209 millions (art. 7 L. 16 oct. 1915), étaient donc largement dépassés, sans que l'Administration ait songé à saisir le Parlement d'une demande de crédits destinés à couvrir ces pertes, liquider la situation et augmenter le fonds de roulement.

M. Milliès-Lacroix constatait aussi que le contrôle des dépenses engagées, prévu par l'article 4 de la loi du 16 octobre 1915, n'avait pas fonctionné.

Comme sanction à ces observations, la Commission des finances proposait l'insertion dans la loi de douzièmes de dispositions plus impératives et plus rigides que celles de la loi du 16 octobre 1915 et qui étaient ainsi conçues :

« Les articles 3, 3^e alinéa, et 4 de la loi du 16 octobre 1915 sont modifiés et complétés comme suit :

« Art. 3. — Une situation du compte est établie à la
» fin de chaque trimestre et communiquée aux Chambres
» par le ministre des Finances au cours du trimestre suivant. Un bilan général, faisant ressortir les bénéfices
» ou les pertes, appuyé d'un compte rendu détaillé des
» opérations, sera soumis à l'approbation des Chambres
» sous forme de projet de loi, dans les trois mois qui suivront l'expiration de l'année ou la clôture définitive du
» compte spécial.

» Un rapport général annuel du contrôle des dépenses
» engagées sera communiqué aux Chambres dans les trois

» mois qui suivront l'expiration de l'année ou la clôture
» du compte spécial.

» Il est institué, sous l'autorité du ministre chargé
» du ravitaillement civil et du ministre des Finances, un
» service de contrôle mobile, chargé d'inspecter et de con-
» trôler sur place les opérations d'acquisition, réquisition,
» transit, magasinage et réception des denrées du ravi-
» taillement. Les rapports du service de contrôle mobile
» seront communiqués aux commissions financières des
» Chambres. »

Tout en reconnaissant le bien-fondé des observations de la Commission des finances, M. Thierry, ministre des Finances, donnait l'assurance qu'un projet de loi conforme aux vues du Sénat allait être incessamment déposé. Dans ces conditions, la disjonction de cet article additionnel était acceptée par la Commission.

Cependant, cet engagement pris par le ministre des Finances n'était pas exécuté avant la discussion sur les crédits provisoires du quatrième trimestre de 1917. Aussi M. Milliès-Lacroix, dans son rapport au Sénat sur les crédits provisoires du quatrième trimestre 1917, reprenait-il ses critiques d'une manière plus sévère :

« ... Ainsi, disait-il, les services du ravitaillement continuent à fonctionner dans des conditions financières complètement irrégulières, sans que le Parlement ait la possibilité d'exercer aucun contrôle sur ces opérations.

» La Commission des finances a le devoir de blâmer formellement une pareille méthode. Mais elle ne peut se borner à une protestation qui risque trop de rester platonique. Il importe que l'obligation de fournir aux Chambres des comptes réguliers remédie, dans la mesure du possible, aux conséquences de l'irresponsabilité administrative et de l'instabilité ministérielle. » (27).

(27) Rapport par M. Milliès-Lacroix au Sénat, doc. parl., Sénat, 1917, n° 327, p. 87 et 88.

En conséquence, la Commission proposait l'insertion dans le projet de loi de douzièmes provisoires de l'article additionnel dont précédemment (au mois de juin) elle avait accepté l'ajournement.

Au cours de la discussion en séance publique, M. Klotz, ministre des Finances, reconnaissait, lui aussi, « la nécessité d'établir l'équilibre du compte spécial du ravitaillement, d'adapter l'organisation financière prévue à l'origine aux circonstances nouvelles et de renforcer toutes les mesures de contrôle rendues indispensables par le développement des opérations ». Il s'engageait, en outre, formellement, à déposer au cours de la semaine suivante un projet de loi spécial.

Suivant sa promesse, le ministre des Finances déposait, en octobre 1917, le projet de loi qui avait alors pour objet :

- 1° De doter à nouveau le compte spécial du ravitaillement;
- 2° de liquider les opérations effectuées par le service du ravitaillement de la population civile pour la période antérieure au 31 mars 1917;
- 3° d'allouer des crédits spéciaux pour limiter à un taux modéré l'augmentation du prix du pain, et
- 4° d'établir des dispositions destinées à renforcer le contrôle financier des opérations et à faciliter l'établissement périodique du compte.

Modifié à plusieurs reprises, ce projet n'aboutit qu'en 1919.

La loi du 30 septembre 1919 (art. 14, 15, et 16) ordonna le dépôt dans un bref délai, par le Gouvernement, de la situation du compte spécial au 30 juin 1919 et au 31 décembre 1919 et prescrivit les mesures de contrôle suivantes : une situation générale du compte sera établie à la fin de chaque semestre par le ministre chargé du ravitaillement, faisant ressortir les bénéfices ou les pertes :

elle sera appuyée d'un compte rendu détaillé des opérations. Ces documents, transmis au ministre des Finances, seront communiqués par lui aux commissions financières du Parlement dans les trois mois suivant l'expiration du semestre dont le compte est fourni, et accompagnés, le cas échéant, d'un projet de loi comportant ouverture du crédit nécessaire pour rétablir l'équilibre financier du compte spécial. De plus, il sera institué, sous l'autorité du ministre du Ravitaillement général, un service chargé de suivre et de contrôler sur pièces et sur place toutes les dépenses imputées au compte spécial, et notamment d'inspecter, au point de vue financier et économique, les opérations de réquisition, d'achat, de réception, de magasinage, de manutention, de transformation, de transport, de répartition, de cession, et toutes opérations portant sur les denrées et substances du ravitaillement.

L'ampleur des opérations décrites au compte du ravitaillement a rendu rapidement, comme nous l'avons d'ailleurs vu, insuffisant le fonds de roulement initial de 120 millions; ainsi le bilan au 31 décembre 1917 nous montre un déficit du compte, depuis le début de ses opérations, s'élevant à 1.001.026.360 fr. 04, y compris 450 millions 730.007 fr. 70 de droits de douane et d'enregistrement sur les denrées. A ce déficit, il y a lieu d'ajouter une somme de 112.211.734 fr. 42, montant des ristournes aux boulangers qui figure dans l'actif réalisable; ainsi le déficit total ressort au 31 décembre 1917 à 1. milliard 113.238.094 fr. 46. Actuellement, le *compte spécial du ravitaillement* et celui d'*alimentation en pain* ressortent avec un débit global de 4.379.608.285 francs. Mais ces chiffres ne sont pas encore définitifs; ils se trouveront modifiés par les résultats qu'obtiendra le service d'apurement.

La loi du 9 août 1920, relative à l'alimentation nationale en pain, a décidé la clôture du compte spécial du ravitaillement par son article 7, ainsi conçu :

« Le compte spécial institué par l'article 3 de la loi du 16 octobre 1915, y compris la deuxième section de ce compte ouverte par l'article 7 de la loi du 20 avril 1916, sera définitivement clos :

» En ce qui concerne les engagements de dépenses, le dernier jour du mois dans lequel la présente loi aura été promulguée;

» En ce qui concerne les recouvrements, le 31 mars 1921.

» Les opérations de recettes et de dépenses qui n'auraient pu être effectuées à cette dernière date seront *rat-tachées* au budget général de l'Etat; l'imputation d'exercice sera déterminée en ce qui les concerne par la date de recouvrement ou par celle de l'ordonnancement ou du mandatement. »

Toutefois, une période complémentaire, destinée à permettre d'effectuer les opérations de régularisation reconnues nécessaires, fut accordée par l'article 72 de la loi de finances du 31 décembre 1921, ainsi conçu : « Par dérogation aux articles 6 et 7 de la loi du 7 août 1920 relatifs à la clôture des comptes spéciaux du ravitaillement créés par les lois du 16 octobre 1915 (art. 3) et du 9 août 1920 (art. 6), les opérations de recettes et de dépenses afférentes à des engagements antérieurs au 1^{er} janvier 1922 continueront à être imputées sur ces comptes jusqu'au 30 juin 1922. »

Cette période complémentaire fut elle-même prolongée jusqu'au 31 octobre 1922 par l'article 12 de la loi de crédits supplémentaires du 30 juin 1922.

On continua donc à imputer au compte les créances ou les dettes du Trésor que les vérifications de comptabilité faisaient découvrir.

Enfin, la loi du 1^{er} décembre 1922 a chargé le service d'apurement des comptes généraux de poursuivre la liquidation des opérations du présent compte. Ce dernier se trouve donc définitivement clos.

SECTION III

Compte spécial du perfectionnement de l'outillage national.

La loi du 28 décembre 1931 tendant : 1° à la réalisation immédiate de certains travaux relatifs au perfectionnement de l'outillage national; 2° à la création d'une caisse de crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal, dans son article 1^{er}, a « autorisé le paiement, jusqu'à concurrence de 3.476 millions de francs, par imputation au débit d'un compte à ouvrir parmi les services spéciaux du Trésor, des dépenses », ainsi réparties dans l'état annexe à ladite loi :

Intérieur	F. 205.000.000
Instruction publique et beaux-arts	701.000.000
Hygiène et assistance sociale	400.000.000
Agriculture	708.000.000
Travaux publics	1.165.000.000
Marine marchande	25.000.000
Marine	95.000.000
Air	177.000.000
TOTAL	F. 3.476.000.000

Ce compte spécial sera soldé dans les conditions fixées par les lois de règlement et, par dérogation en tant que de besoin, à l'article 6, § 5, de la loi du 7 août 1926⁽²⁸⁾. En d'autres termes, les excédents budgétaires pourront éventuellement passer à ce compte.

(28) Cet article attribue à la Caisse d'amortissement « tous les excédents de recettes sur les dépenses du budget constatées en clôture d'exercice qui seront versés à la Caisse dès que les comptes en auront été arrêtés ».

Toutefois, le ministre des Finances est autorisé à couvrir les dépenses susvisées en portant au crédit de ce compte le produit soit de la mobilisation d'annuités afférentes à des contrats de prestations en nature, soit d'avances de la Caisse des dépôts et consignations dans les conditions fixées par l'article 74 de la loi du 30 mars 1929, soit éventuellement d'émissions d'obligations du Trésor d'une durée de trente ans au maximum. Dans ce dernier cas, les émissions d'obligations devront être autorisées par une loi (art. 2).

La loi autorise l'engagement au cours de l'année 1932, « dans la mesure où il ne l'aura pas été par des lois antérieures », des dépenses énumérées ci-dessus (art. 3).

Les ministres procéderont pour les services du compte spécial se rattachant à leurs attributions à l'engagement des dépenses, à la liquidation des droits de créanciers et à la délivrance des ordres de paiement. Ces opérations seront suivies *par section* et *par chapitre*, conformément à l'état annexé à la loi, c'est-à-dire conformément à la liste des départements ministériels cités plus haut.

L'engagement des dépenses sera soumis aux règles du contrôle des dépenses engagées, institué par la loi du 10 août 1922.

En outre, chacun des ministres intéressés présentera *par chapitre*, pour les opérations faites au titre du compte spécial, un *compte d'emploi annuel* qui sera annexé au projet du budget de son département (art. 4).

Pour l'exécution régulière des opérations prévues par cette loi, « il est institué auprès de la présidence du conseil un « Comité consultatif de perfectionnement de l'outillage national », présidé par le président du conseil national économique ou par son délégué, et composé ainsi : le sous-secrétaire d'Etat à l'Economie nationale, vice-président; les vice-présidents de la Commission permanente du conseil national économique, le directeur

général de la Caisse des dépôts et consignations, le directeur du mouvement général des fonds, le directeur du budget et du contrôle financier et le directeur de l'administration départementale et communale. Chaque ministre intéressé à la réalisation des travaux d'outillage national sera représenté auprès du comité consultatif par un délégué, qui participera aux délibérations avec voix délibérative pour les affaires concernant son département (art. 7).

Comme tous les autres comptes spéciaux, d'ailleurs, ce compte spécial échappe à la règle de l'annualité budgétaire. Toutefois, le contrôle parlementaire sur les opérations de celui-ci est plus efficace que sur les autres, étant exercé : 1° en autorisant le programme et la répartition des dépenses par chapitres; 2° en fixant chaque année le maximum de paiements à faire; 3° en recevant chaque année communication d'un compte d'emploi.

Au fond, c'est un budget extraordinaire sous la forme d'un compte spécial et avec la différence que les ressources exceptionnelles qui l'alimentent ne sont pas exclusivement des ressources d'emprunt, ce qui est presque toujours le cas avec des budgets extraordinaires. Cette forme de « compte » a été jugée préférable à celle du budget extraordinaire, par suite encore du désir de ne pas fractionner les opérations dans le cadre annuel des budgets successifs.

CONCLUSION

Ayant exposé la notion et l'histoire de l'unité budgétaire, puis les exceptions apportées à cette règle, il ne nous reste maintenant qu'à résumer notre point de vue sur l'application et l'étendue de l'unité budgétaire et ses dérogations.

Unité budgétaire.

D'une manière générale, l'unité budgétaire doit être l'un des principes qui président à la gestion des finances publiques, et cela pour une raison d'*ordre*, de *clarté* et de *simplicité*.

L'expérience nous apprend que son application a toujours été un signe d'ordre et de redressement financier, et que, au contraire, le morcellement budgétaire a été le propre des époques de laisser-aller ou d'embarras financiers.

Avoir toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat inscrites dans *un document unique* et ainsi soumises à l'approbation du Parlement, « *c'est un principe qui s'impose à toutes les nations qui veulent conserver leur crédit et se mettre en garde contre les entraînements* »⁽¹⁾.

Ainsi les représentants du pays, les créanciers de l'Etat et même les citoyens les moins compétents pourront apprécier et saisir d'un coup d'œil la situation financière du pays. Chose qui est presque impossible sous le régime du morcellement budgétaire, où les dépenses et les recettes

(1) Discours de M. Rouvier, *J. off.*, déb., Chambre, n° du 28 févr. 1905.
Milatchitch.

de l'Etat sont éparpillées dans plusieurs documents distincts, dans de vrais « coins noirs ».

Le contrôle parlementaire étant plus efficace, sous le régime de l'unité budgétaire le maniement des deniers publics est toujours beaucoup plus prudent.

Sous le régime de la spécialisation budgétaire, au contraire, l'argent sort plus facilement de ces « caisses noires », car le contrôle parlementaire est restreint au minimum.

Le gaspillage est donc propre à la spécialisation plus qu'à l'unité budgétaire.

Ce n'est qu'à la suite d'une mauvaise expérience, révélée par l'application de la spécialisation budgétaire — exagérée, du reste, d'une façon anormale pendant la guerre — que M. Caillaux demanda, en 1926, « que soient fermées les *voies détournées*, si malheureusement ouvertes aux services qui leur permettent de se créer *auprès du budget général* des ressources d'autant plus commodes, d'autant plus appréciées, qu'elles sont enfermées dans *des budgets occultes soustraits au contrôle parlementaire* : produits du pari mutuel, produits des taxes sur les jeux, redevances diverses de la Banque de France, etc., rapportant des sommes considérables sur lesquelles des lois de facilité ont permis de faire main basse au profit d'entreprises ou d'œuvres dont il n'est pas question de méconnaître l'intérêt, mais qui, souvent dotées de façon surabondante, alimentées à l'aide de prélèvements dont les représentants du pays ignorent la quotité, offrent le spectacle d'une profusion qui appelle, qui engendre l'abus... » (2).

Aussi est-ce un principe fondamental qu'en matière budgétaire il ne doit pas y avoir de spécialisation. Par contre, le document budgétaire doit être dressé en vue

(2) Exposé des motifs de M. Caillaux pour le budget de 1926.

de faire clairement apparaître la situation financière du pays en l'embrassant tout entière. C'est ainsi que son examen permettra au Parlement d'accorder aux dotations des divers services l'importance relative qui est commandée, à une époque déterminée, par la situation financière du pays embrassée dans son ensemble.

Des exceptions.

Il est vrai pourtant que jamais l'unité budgétaire n'a été appliquée dans toute sa rigueur.

Depuis toujours, comme nous l'avons d'ailleurs vu plus haut, des exceptions lui ont été apportées.

Les unes, comme celles apportées à l'unité budgétaire par *des budgets annexes*, nous avons essayé de les rejeter complètement en montrant leur inutilité.

Les autres, au contraire, nous avons tâché, *dans une certaine mesure*, de les justifier.

Ainsi, par exemple :

Les *budgets extraordinaires* : en cas de nécessités impérieuses, imprévues, et en cas de dépenses extraordinaires productives alimentées exclusivement par des recettes exceptionnelles, comme celles des emprunts;

Les *budgets autonomes* des exploitations industrielles de l'Etat et de certains services à caractère administratif, ayant par la nature même de leurs fonctions le besoin d'être autonomes et, par conséquent, ayant intérêt à régler eux-mêmes leur gestion;

Les *comptes spéciaux du Trésor*, en tant qu'imposés par les nécessités de la comptabilité.

*
* *

Nous ne croyons pas pouvoir trouver de meilleure conclusion à notre présente étude qu'en nous servant de propres mots de M. Allix écrits à ce sujet :

Milatchitch.

12*

« Il paraît difficile de ne pas assouplir les règles de notre comptabilité industrielle. Mais il y a une question de mesure à garder. Le *principe de l'unité*, de la non-affectation des recettes, de l'annualité, sont des *règles de sécurité financière* qu'il ne convient pas de rejeter par-dessus bord, comme de vieux dogmes démodés, avec la désinvolture de leurs détracteurs actuels. *S l'on y déroge, il faut le faire prudemment, avec les sentiments des risques très réels auxquels on s'expose...* » (3).

(3) Allix, *op. cit.*, p. 160.

VU, BON A IMPRIMER :

VU : Le Doyen,

J.-G. FERRON.

Le Président,

GARRIGOU-LAGRANGE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 19 mai 1932.

Pour le Recteur de l'Académie :

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,

LAUMONIER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ALLIX (Edgard). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd., Paris, 1931.
- ASTRUC (Auguste). — *Les transformations récentes du régime financier des exploitations de l'Etat en France*. Thèse Paris, 1928.
- BAUDIN (Pierre). — *Le Budget et le Déficit*, Paris, 1910.
- BOUCARD et JÈZE. — *Eléments de science des finances*, 2^e éd., 1902.
- COLSON. — *Cours d'économie politique*. Livre V : *Finances publiques*.
- DEBRAY (J.-Cl.). — *L'autonomie financière des services publics*. Thèse Paris, 1930.
- ENGELHARD (Gustave). — *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*. Thèse Paris, 1911.
- FAVAREILLE (René). — *Réforme administrative par autonomie à la responsabilité des fonctions*. Albin Michel, 1920.
- JÈZE (Gaston). — *Cours de science des finances et de législation financière française*. *Théorie générale du budget*, 6^e éd., 1922.
- MARION (Marcel). — *Histoire financière de la France depuis 1715*. Tome V : 1819-1875, Paris, 1928.
- STOURM (René). — *Le Budget*, 5^e éd., 1906.
- WEILL (David). — *Des comptes spéciaux du Trésor*. Thèse Paris, 1923.

ARTICLES

- ALCINDOR. — *L'autonomie financière des P. T. T.* *Rev. de sc. et législ. fin. (R. S. L. F.)*, 1910, p. 443.
- ALLIX. — *La réorganisation financière des P. T. T.*, *Rev. polit. et parlem.*, n° du 10 janv. 1923.

- La réorganisation financière des postes et télégraphes et l'entreprise postale. *Ann. des P.T.T.*, n° de janv. 1924.
- JÈZE. — Moyen de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat, *R. S. L. F.*, 1905, p. 750 et suiv.
- L'histoire du principe de l'unité budgétaire en France depuis 1870. *R. S. L. F.*, 1906, p. 621 et suiv.
- MICHEL (Georges). — De l'unité budgétaire (Les discussions de la Société d'économie politique de Paris, séances des 5 mars et 5 avril 1899). *Economiste français*, 1899, p. 342 et suiv., et 519 et suiv.
- STOURM (René). — Les périls budgétaires. *Economiste français*, 15 févr. 1902.
- Sur le mouvement des budgets annexes de 1870 à 1913. *Bull. de statist. et législ. comp.*, (B. S. L. G.), 1918, p. 258.
- Les méthodes budgétaires. Le contenu du budget. *R. S. L. F.*, 1913, p. 33.

DOCUMENTS OFFICIELS

(Documents parlementaires.)

1. Discours de M. Boulanger au sujet de l'unité budgétaire (Sénat, séance du 2 mars 1891, *J. off.*, 1891, p. 137 et suiv.).
2. Rapport supplémentaire de M. Marcel Sembat sur le budget des P. T. T. pour 1905 (Ch. des dép., séance du 24 nov. 1904, annexe n° 2094).
3. Rapport général de M. Klotz sur le budget de 1911. Doc. parl., Chambre, n° 384, p. 44 et suiv.
4. Rapport de M. Dumont sur le budget des P. T. T. de 1911. Doc. parl., Chambre, n° 387, p. 13 et suiv.
5. Rapport de M. Besnard sur le budget des chemins de fer de l'Etat pour 1911. Doc. parl., Chambre, n° 383, p. 50-80.
6. Rapport de M. Milliès-Lacroix sur le compte spécial du ravitaillement, juin 1917 (Sénat, doc. parl., n° 210 et n° 327).
7. Rapport de M. Louis Marin sur le compte spécial du ravitaillement. Ch. des dép., session 1918, Doc. parl., annexe n° 4802.
8. Discours de M. A. Grodet à la Chambre des députés sur le

compte spécial du ravitaillement. Séance du 30 juin 1917.

9. Rapport du Comité des experts de 1926.
 10. Rapport général de M. Henry Chéron sur le budget de 1927.
 11. Rapport de M. Jeanneney au Sénat sur le budget du ministère des Travaux publics (Chêmins de fer) pour 1927.
 12. Rapport général de M. Lamoureux sur le budget de 1932 (Chambre, doc. parl., annexe 5820).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
 PREMIERE PARTIE 	
Histoire de la règle de l'unité budgétaire en France.	
CHAPITRE I. — <i>La règle de l'unité budgétaire sous l'Ancien Régime, la Révolution et l'Empire</i>	14
CHAPITRE II. — <i>La règle de l'unité budgétaire sous la Restauration et la Monarchie de Juillet</i>	18
CHAPITRE III. — <i>La règle de l'unité budgétaire sous le Second Empire</i>	32
CHAPITRE IV. — <i>La règle de l'unité budgétaire sous la Troisième République</i>	40
 DEUXIEME PARTIE 	
Des exceptions à la règle de l'unité budgétaire.	
CHAPITRE I. — <i>Spécialisation budgétaire</i>	73
Notion générale	73
Inconvénients de la spécialisation	76
CHAPITRE II. — <i>Budgets extraordinaires</i>	79
<i>Section unique.</i> — Notion générale et discussion théorique.	79
CHAPITRE III. — <i>Budgets annexes</i>	86
<i>Section I.</i> — Vue d'ensemble sur les budgets annexes en France	86
<i>Section II.</i> — Etude spéciale du budget annexe des P. T. T.	92
CHAPITRE IV. — <i>Budgets autonomes</i>	102
<i>Section I.</i> — Autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat	102
Objections faites à la théorie de l'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat.	111

	Pages
<i>Section II.</i> — Etude spéciale de l'autonomie budgétaire des chemins de fer de l'Etat	115
<i>Section III.</i> — Autonomie budgétaire de certains services à caractère administratif	125
<i>Section IV.</i> — Etude spéciale de l'autonomie budgétaire de la Caisse d'amortissement	129
CHAPITRE V. — <i>Services spéciaux du trésor</i>	137
<i>Section I.</i> — Notion générale et raisons d'être des services spéciaux du Trésor.....	137
<i>Section II.</i> — Compte spécial : Alimentation en blé et en farine de la population civile (Compte spécial du ravitaillement)	168
<i>Section III.</i> — Compte spécial du perfectionnement de l'outillage national	178
CONCLUSION	181
BIBLIOGRAPHIE	185

	Pages
<i>Section II.</i> — Etude spéciale de l'autonomie budgétaire des chemins de fer de l'Etat	115
<i>Section III.</i> — Autonomie budgétaire de certains services à caractère administratif	125
<i>Section IV.</i> — Etude spéciale de l'autonomie budgétaire de la Caisse d'amortissement	129
CHAPITRE V. — <i>Services spéciaux du trésor</i>	137
<i>Section I.</i> — Notion générale et raisons d'être des services spéciaux du Trésor.....	137
<i>Section II.</i> — Compte spécial : Alimentation en blé et en farine de la population civile (Compte spécial du ravitaillement)	168
<i>Section III.</i> — Compte spécial du perfectionnement de l'outillage national	178
CONCLUSION	181
BIBLIOGRAPHIE	185

